



ATA Nº 17, DE 19 DE MAIO DE 2026
(Sessão Extraordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Walton Alencar Rodrigues e Ministro Jorge Oliveira (Vice-Presidente)
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário, em substituição: AUFC Aline Guimarães Diógenes

Às 14 horas e 30 minutos, o Presidente declarou aberta a sessão extraordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus; do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 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 Vital do Rêgo, o Ministro Antonio Anastasia e o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em missão oficial, e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, por motivo de férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 16, referente à sessão realizada em 13 de maio 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 a esta Ata)

Da Presidência:

- Convite aos ministros, autoridades, servidores e demais interessados para o evento “Painel de Referência: Comissão de Solução Consensual do Contrato de Exploração de Petróleo BM-S-11”, a ser realizado no dia 21 de maio, às 9h30, em Brasília-DF, com o objetivo de discutir alternativas para superação da controvérsia relativa ao Campo de Tupi e a viabilização de novos investimentos no setor energético nacional. O evento ocorrerá presencialmente no edifício-sede do TCU, com transmissão ao vivo pelo canal oficial do Tribunal no YouTube.

QUESTÃO PRELIMINAR

Questão preliminar submetida ao Plenário para que a verificação dos requisitos de idoneidade moral e reputação ilibada do Senhor Odair Cunha, para fins de posse no cargo de Ministro do TCU, fosse realizada em sessão pública, no âmbito do processo TC-011.395/2026-5, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues. Aprovado.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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



- TC-021.622/2025-6, TC-022.756/2025-6 e TC-023.400/2025-0, cujo Relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-005.656/2025-7, cujo Relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-011.155/2025-6, TC-019.654/2022-7 e TC-025.632/2024-8, cujo Relator é o Ministro Bruno Dantas;

- TC-008.806/2026-8, cujo Relator é o Ministro Jorge Oliveira; e

- TC-010.680/2018-7 e TC-025.551/2014-0, cujo Relator é o Ministro Jhonatan de Jesus.

DESTAQUE DE PROCESSO DE RELAÇÃO

O Ministro Bruno Dantas pediu destaque do processo TC-008.806/2026-8 constante da relação da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, para sua exclusão de pauta.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 1231 a 1270.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1271 a 1299, incluídos no Anexo I desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-000.117/2026-9, cujo relator é o Walton Alencar Rodrigues, a Dra. Gislene Sampaio Fernandes André produziu sustentação oral em nome da Caixa Econômica Federal. Acórdão 1272.

Na apreciação do processo TC-003.645/2025-8, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, o Dr. Tony Gleydson da Silva Barros não compareceu para produzir a sustentação oral que havia requerido em nome de Robson Silva da Rocha. Acórdão 1275.

Na apreciação do processo TC-016.256/2024-7, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas, o Dr. Jaques Fernando Reolon declinou de produzir a sustentação oral que havia requerido em nome do Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP). Acórdão 1276.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-016.256/2024-7 (Ata nº 12/2026) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 1276/2026 - PL, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo Relator, Ministro Bruno Dantas.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 1231/2026 - TCU - Plenário



Vistos e relacionados estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Andre Fernandes de Pontes, contra o Acórdão 6.170/2024-TCU-2ª Câmara, relatado pelo E. Ministro Vital do Rêgo;

Considerando que, originalmente, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, sendo condenado ao pagamento de débito solidário e multa individual, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 53/2009 (Siafi 724965), firmado com o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), tendo por objeto a “Ampliação e reforma da Estação de Aquicultura Marinha Fernando Flambot da Cruz no município de Curuçá no Estado do Pará”;

Considerando que, em sede de recurso, argumenta a nulidade processual por ausência de citação na fase interna da TCE, a ocorrência de prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, e a responsabilidade do gestor sucessor, requerendo, ainda, a concessão de efeito suspensivo;

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

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

Considerando que não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos pelo art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do RITCU; e

Considerando que os pareceres uniformes da AudRecursos e do Ministério Público junto a este Tribunal são no sentido do não conhecimento do recurso, circunstância que confere ao relator a faculdade de submeter o processo à deliberação do Tribunal mediante relação, nos termos do art. 143, inciso IV, alínea “b”, do Regimento Interno do TCU;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, em não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Andre Fernandes de Pontes, por não preencher os requisitos específicos de admissibilidade atinentes à espécie, dando ciência desta deliberação ao recorrente, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-022.757/2022-8 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 024.847/2024-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 024.848/2024-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 024.846/2024-4 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Andre Fernandes de Pontes (656.716.192-20); Antonia do Socorro Pena da Gama (180.801.382-49); Henrique Kiyoshi Sawaki (031.701.792-68); Hildegardo de Figueiredo Nunes (118.229.022-15).

1.3. Recorrente: Andre Fernandes de Pontes (656.716.192-20).

1.4. Órgão/Entidade: Gabinete do Ministro da Pesca e Aquicultura; Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Gabinete do Ministro (extinto).

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo

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: Cesar Pereira da Costa Filho (34299/OAB-PA) e Rodolfo Silva e Silva (29024/OAB-PA), representando Antonia do Socorro Pena da Gama; Amanda Lima Figueiredo (11751/OAB-PA), representando Andre Fernandes de Pontes; Carolina Machado Freire Martins (59021/OAB-DF), representando Henrique Kiyoshi Sawaki.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



Vistos e relacionados estes autos que tratam de denúncia acerca de possíveis irregularidades em editais de licitação conduzidos pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), especificamente as Oportunidades 7004534266 e 7004540664, que visam à contratação de serviços especializados de Tecnologia da Informação (TI) para segurança de sistemas, dados, endpoints e gestão de identidades;

Considerando que o denunciante apontou suposto excesso de rigor em requisitos de qualificação técnica, limitação ao direito de impugnação dos editais e prazo insuficiente para cumprimento de obrigações contratuais;

Considerando que, em resposta à oitiva prévia, a Petrobras demonstrou que os critérios de habilitação foram precedidos de consultas formais ao mercado (Requests for Information - RFIs), que identificaram a existência de diversas empresas aptas a cumprir as exigências, garantindo a competitividade dos certames;

Considerando que a exigência de comprovação de execução de serviços em ambientes com pelo menos 20.000 usuários corresponde a menos de 18% do parque tecnológico da estatal, patamar inferior ao limite de 50% admitido pela jurisprudência deste Tribunal;

Considerando que a utilização do sistema Petronect para o envio de impugnações é medida que prestigia a eficiência, a segurança e a rastreabilidade dos atos, não havendo comprovação de prejuízo ao exercício do direito de petição pelas licitantes;

Considerando que os serviços licitados são essenciais à proteção da infraestrutura crítica da Petrobras contra ataques cibernéticos e vazamento de dados, restando configurado o perigo da demora reverso em caso de suspensão dos procedimentos;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica no sentido da improcedência da denúncia e do arquivamento do feito;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 234, 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, em:

- a) conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar;
- c) levantar a chancela de sigilo aposta aos autos, à exceção das peças que contém informação pessoal do denunciante;
- d) dar ciência desta deliberação à Petróleo Brasileiro S.A. e ao denunciante; e
- e) arquivar o processo.

1. Processo TC-005.359/2026-0 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ) e outros.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1233/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de monitoramento das determinações feitas à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), por meio do Acórdão 1.928/2021-Plenário,

Considerando que, diante do distrato consensual do Contrato 505/2022 (BTS NCPFI), formalizado após o processo de solução consensual apreciado pelo Acórdão 2.522/2025-Plenário, as determinações expedidas no Acórdão 1.928/2021-Plenário perderam sua razão de ser;



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, incisos III e V, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres anteriores, em considerar prejudicado o cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1.1 e 9.4 do Acórdão 1.928/2021-Plenário; em enviar cópia da instrução da unidade técnica e desta deliberação à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); e em encerrar e arquivar os autos.

1. Processo TC-037.388/2021-5 (MONITORAMENTO)

1.1./Entidade: Casa Civil da Presidência da República; e Fundação Oswaldo Cruz.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Jorge Andre Ferreira de Moraes (148800/OAB-RJ) e Raquel Araujo Simoes (076893/OAB-RJ), representando Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos; Felipe Pessoa Ferro (69573/OAB-DF) e Humberto de Souza Ferro Junior (16602/OAB-DF), representando Consorcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1234/2026 - 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, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-007.103/2007-7 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO)

1.1. Responsáveis: Aldemir Bonfim dos Santos (529.413.377-68); Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Antônio Carlos Alvarez Justi (268.866.777-72); Francisco Eugênio Magarinos Torres (259.202.437-91); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Ildo Luis Sauer (265.024.960-91); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Kuniyuki Terabe (016.721.349-00); Mario Nigri Klein (496.096.297-68); Nestor Cunat Cervero (371.381.207-10); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Petróleo Brasileiro S.a. (33.000.167/0001-01); Renato de Souza Duque (510.515.167-49).

1.2. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Estaleiro Mauá S/A (02.926.485/0001-74); Fstp Brasil Ltda (06.011.542/0001-46); Petrobras Netherlands B.V. - Petrobras Internacional.

1.3. Órgão/Entidade: Petrobras Netherlands B.V. - Petrobras Internacional

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4.1. Ministro que declarou impedimento na sessão: Aroldo Cedraz.

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

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

1.7. Representação legal: Daniele de Oliveira Nunes, OAB/RJ 165.787, Rodrigo Benício Jansen Ferreira, OAB/RJ 111.830 – representando a FSTP Brasil Ltda; Camila Mendes Vianna Cardoso, OAB/RJ 67.677 e outros – representando Jurong Shipyard Pte Ltd; e Taísa Oliveira Maciel, OAB/RJ 118.488, Hélio Siqueira Júnior, OAB/RJ 62.929, Paola Allak da Silva, OAB/RJ 142.389 – representando a Petróleo Brasileiro S.A

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.282/2011-Plenário; e



1.8.2. arquivar os autos, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 1235/2026 - 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, inciso III, 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer da presente representação, dar ciência desta decisão e da instrução à peça 48 ao representante e ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. e arquivar os presentes autos:

1. Processo TC-004.008/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- 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: Risoneide Almeida Ferreira, representando Krmd Transportes e Edificacoes Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1236/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Programa Pé-de-Meia, instituído pela Lei 14.818/2024 e gerido pelo Ministério da Educação (MEC), relacionadas a inconsistências no número de beneficiários, divergências nas bases de dados utilizadas no programa e descumprimento do critério de renda;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em deferir, excepcionalmente, o pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Secretário Executivo do Ministério da Educação para atendimento do subitem 9.3 do Acórdão 663/2026–Plenário, por mais sessenta dias, à vista da motivação apresentada e conforme os pareceres anteriores.

1. Processo TC-005.592/2025-9 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Apensos: 005.591/2025-2 (REPRESENTAÇÃO); 003.839/2025-7 (REPRESENTAÇÃO); 005.954/2025-8 (REPRESENTAÇÃO); 005.497/2025-6 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.2. Entidades: Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.
- 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1237/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso II, 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:



1. Processo TC-008.850/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Comando da Aeronautica.
- 1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.6.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
 - 1.6.2. encaminhar cópia deste acórdão, da instrução à peça 5 e do Acórdão 936/2026-Plenário à representante; e
 - 1.6.3. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1238/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relatados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90.006/2026, sob a responsabilidade da Fundação Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), com valor estimado de R\$ 1.646.060,34, cujo objeto é a “contratação de prestação de serviços de almoxarifado virtual de material de laboratório - gerenciamento de meios logísticos, por demanda, para os cinco campi da Universidade Federal de São Carlos”,

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica, às peças 10 e 11;

Considerando que a representante sustenta, em síntese, que os subitens 9.30 e 9.31 do edital teriam exigido, de forma genérica e obrigatória, a apresentação de licenças para produtos controlados emitidas pela Polícia Federal e pela Polícia Civil, independentemente da efetiva necessidade desses documentos em relação ao objeto contratado, o que, em sua ótica, restringiria indevidamente a competitividade do certame;

Considerando que a contratação não se limita à gestão abstrata de sistema ou plataforma logística, pois contempla o eventual fornecimento de reagentes químicos e biológicos sujeitos a controle estatal, circunstância que autoriza a Administração a prever mecanismos de verificação da regularidade legal aplicável à execução contratual;

Considerando que o art. 67, inciso IV, da Lei 14.133/2021 admite a exigência, para fins de qualificação técnica, de comprovação do atendimento a requisitos previstos em legislação especial, desde que pertinentes ao objeto contratado, não havendo ilegalidade, em tese, na referência editalícia a licenças ou autorizações exigíveis para produtos sujeitos a controle específico;

Considerando que a leitura sistemática do edital, em especial dos subitens 9.30 e 9.31, em conjunto com o subitem 5.20.12 do Termo de Referência, indica que a apresentação das licenças deve ocorrer apenas quando aplicável e se exigível, não se tratando de requisito universal, abstrato e indistintamente imposto a todos os licitantes;

Considerando que os esclarecimentos prestados pela UFSCAR, em resposta à impugnação, afastaram a interpretação de que a licitante gestora do almoxarifado virtual deveria, necessariamente e em nome próprio, deter todas as licenças relativas a produtos controlados, esclarecendo que a obrigação regulatória recai sobre quem efetivamente executar a atividade material sujeita a controle, como comercialização, transporte ou destinação desses produtos;

Considerando que a tese da representante parte de interpretação excessivamente restritiva e isolada de determinadas cláusulas editalícias, sem considerar que, no modelo de almoxarifado virtual, a contratada poderá atuar como gestora da solução logística e se valer de rede de fornecedores, devendo assegurar a regularidade desses agentes quando houver efetivo fornecimento de itens sujeitos a controle especial;



Considerando que, diante dos esclarecimentos vinculantes prestados pela Administração e da compatibilidade da exigência com a legislação especial aplicável, não se verifica, no caso concreto, plausibilidade jurídica na alegação de restrição indevida à competitividade, tampouco ilegalidade ou desproporcionalidade apta a justificar a concessão da medida cautelar pleiteada ou o acolhimento da representação no mérito,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base no art. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente; indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para a sua adoção; informar à Fundação Universidade Federal de São Carlos e ao representante o teor deste acórdão, acompanhado do relatório, à peça 10; e arquivar o presente processo, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-008.883/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de São Carlos.
- 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: Guilherme Pertile Olhier (425619/OAB-SP), representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1239/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo, Líder da Minoria na Câmara dos Deputados, com fulcro no art. 237, III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, com o intuito de solicitar a realização de auditoria operacional e financeira sobre a gestão e a execução dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset),

Considerando que a peça redigida pelo parlamentar não possui natureza de representação, mas de solicitação de realização de auditoria;

Considerando que a solicitação de realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União é regida pelo art. 232 do Regimento Interno do TCU, que atribui essa prerrogativa aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e aos presidentes de comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando as referidas solicitações por aquelas aprovadas;

Considerando que um deputado, ainda que na condição de Líder da Minoria, não figura entre os legitimados pelo art. 232 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que o art. 232, § 2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas dispõe que, ausente a legitimidade ativa, o Plenário não conhecerá da solicitação;

Considerando, ainda, que as questões substantivas suscitadas na peça, como a baixa execução do Funset, a retenção de valores em reserva de contingência e a destinação de recursos a despesas indiretas em detrimento da atividade finalística, já estão sendo examinadas no âmbito do TC 021.469/2025-3, conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Rodovias e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), no contexto de auditoria sobre o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans);

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



a) não conhecer da presente representação, com fundamento no § 2º do art. 232 do Regimento Interno do TCU, em decorrência da ilegitimidade ativa do solicitante;

b) dar ciência deste acórdão ao ilustre representante, Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo, informando-lhe que as questões relativas à gestão do Funset, que foram por ele suscitadas nestes autos, estão sendo examinadas no TC 021.469/2025-3, que ora tramita neste Tribunal; e

c) arquivar os presentes autos, com fundamento no parágrafo único do art. 237, no parágrafo único do art. 235 e no inciso V do art. 169, todos do Regimento Interno do TCU, e no art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-009.399/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1240/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.081/2026 sob a responsabilidade do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Regional São Paulo, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de comunicação multimídia (SCM) – circuitos de acesso a internet em banda larga, com valor total estimado de R\$ 84.271.783,20,

Considerando que a controvérsia reside na desclassificação da sociedade empresária S&N Telecom Ltda. por ocorrência impeditiva indireta no SICAF, supostamente sem análise concreta dos vínculos e em desrespeito à decisão judicial que suspendeu a penalidade de base;

Considerando que essa situação foi posteriormente reconhecida e corrigida pelo próprio Serpro na fase recursal do certame, com o retorno do certame à fase de julgamento das propostas; e

Considerando que, nessas circunstâncias, a representação pode ser considerada prejudicada por perda de objeto, em função de revisão, de ofício, por parte da entidade contratante, da decisão que desclassificara o representante;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, em conhecer da representação, uma vez 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; em considerar prejudicada a apreciação do mérito da representação, por perda de objeto; em dar ciência desta deliberação ao Serviço Federal de Processamento de Dados e ao representante; e em arquivar o processo.

1. Processo TC-009.509/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados.

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: Barbara Taveira dos Santos (375577/OAB-SP) e Renato Evangelista Romão (346562/OAB-SP), representando S&N Telecom Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 1241/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação; considerar prejudicada a continuidade do exame da representação por este Tribunal, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto; comunicar os fatos à Capitania Fluvial do Rio Paraná (Organização Militar subordinada ao Comando do 8º Distrito Naval da Marinha do Brasil) para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao TCU, com cópia para Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR); encaminhar ao representante, à Capitania Fluvial do Rio Paraná e ao Centro de Controle Interno da Marinha cópia desta deliberação e da instrução de peça 15; e arquivar o presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-009.833/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Capitania Fluvial do Rio Paraná.
- 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: Samuel Goncalves Bueno (110115/OAB-PR), representando Printer do Brasil Tecnologia da Informação Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1242/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Leula Pereira Brandão, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Educação Infantil - Apoio Suplementar, no exercício de 2013.

Considerando a análise promovida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peça 29), que concluiu ter ocorrido a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, e, portanto, que esta deve ser reconhecida de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022; e

Considerando o parecer do Ministério Público que se manifestou de acordo com a análise e conclusões da unidade especializada (peça 32);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, caput e § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c os arts. 169, III e VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, e os arts. 1º e 11 da Resolução TCU-344/2022, de acordo com os pareceres nos autos, em reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar os presentes autos, dando-se ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à responsável, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-004.419/2026-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
- 1.1. Responsável: Leula Pereira Brandão (235.317.703-49).
- 1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Governador Newton Bello - MA.
- 1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.



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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1243/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Edésio Antônio Siqueira dos Santos, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, dos recursos aplicados no âmbito do Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários Apurados no PAD nº 35097.000564/2017-51-APS de Mutum/MG - a TCE 3146/2024 se refere ao NB 32/1313366789 de Camilo Ferreira de Paiva;

Considerando a análise promovida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peça 55), que concluiu ter ocorrido a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, e, portanto, que esta deve ser reconhecida de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022; e

Considerando o parecer do Ministério Público que se manifestou de acordo com a análise e conclusões da unidade especializada (peça 58);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, caput e § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c os arts. 169, III e VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, e os arts. 1º e 11 da Resolução TCU-344/2022, de acordo com os pareceres nos autos, em reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, dando-se ciência desta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao responsável, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-014.510/2025-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsável: Edesio Antonio Siqueira dos Santos (278.731.886-04).

1.2. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do Inss - Governador Valadares/MG - INSS/MPS.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1244/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), em desfavor de Alexandre de Castro Nogueira, Norma Maria da Costa Sales e Antônio Avelino Rocha de Neiva (sucessivos Secretários de Estado dos Transportes de Piauí entre 22/12/2009 e 2/1/2015), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União – por meio da extinta Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) – no Termo de Compromisso 3/2009 (Siafi 655120).

Considerando que, após análise efetuada pela Unidade Especializada (peça 98), do exame das irregularidades apontadas na fase interna desta TCE, onde se apontou débito no valor total de R\$ 14.793.237,34, sendo R\$ 4.636.670,89 relativos se ao projeto elaborado no escopo do Contrato 31/2011, apontado como desvio de finalidade, por não constar dos planos de trabalho do convênio e do termo de compromisso;



Considerando que se verificou, no âmbito da TCE 000.543/2014-4, que o Estado do Piauí, conveniente, demonstrou ter efetuado a devolução desses valores tidos como desvio de finalidade, conforme havia se comprometido;

Considerando que tal fato caracterizou a perda de objeto da presente TCE, visto que se trata especificamente da irregularidade de desvio de finalidade, razão pela qual propõe-se o seu arquivamento por perda de objeto;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU e art. 5º da Instrução Normativa-TCU 98/2024, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em determinar o arquivamento desta Tomada de Contas Especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

1. Processo TC-017.248/2025-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Alexandre de Castro Nogueira (839.130.413-20); Antônio Avelino Rocha de Neiva (032.946.923-15); Norma Maria da Costa Sales (218.208.993-49).

1.2. Órgão/Entidade: Secretaria dos Transportes do Estado do Piauí.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1245/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba, em desfavor de Durval Barbosa da Silva e Concretal-Construtora Leonco Ltda, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União realizadas por meio do Convênio de registro Siafi 489625 (peça 9) firmado entre o Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o município de Alagoinha - PB, que tem por objeto o instrumento descrito como “MELHORIAS SANITARIAS DOMICILIARES”;

Considerando a análise promovida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peça 107), que concluiu ter ocorrido a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, e, portanto, que esta deve ser reconhecida de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022; e

Considerando o parecer do Ministério Público que se manifestou de acordo com a análise e conclusões da unidade especializada (peça 110);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, caput e § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c os arts. 169, III e VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, e os arts. 1º e 11 da Resolução TCU-344/2022, de acordo com os pareceres nos autos, em reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar os presentes autos, dando-se ciência desta deliberação à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e aos responsáveis, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-018.212/2025-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Concretal-Construtora Leonco Ltda (02.272.621/0001-50); Durval Barbosa da Silva (367.293.024-53).

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Alagoinha - PB.



- 1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1246/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em desfavor de Isoterm - Impermeabilizações e Construções Eireli, Nei Japur e Mauro Sérgio Almeida Fatureto, em razão de irregularidades e dano ao erário na execução do Contrato 155/2010, celebrado entre o DNIT e a empresa Isoterm, para execução dos serviços de reforço, recuperação e impermeabilização da laje de cobertura da garagem, juntas de dilatação, trincas, fissuras e rede de captação de água do Edifício Núcleo dos Transportes, Sede do DNIT;

Considerando a análise promovida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peça 109), que concluiu ter ocorrido a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, com consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 344 e da Lei 9.873/1999; e

Considerando o parecer do Ministério Público que se manifestou de acordo com a análise da unidade especializada (peça 112);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, caput e § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c os arts. 169, III, e 212 do Regimento Interno do TCU, e os arts. 1º e 11 da Resolução TCU-344/2022, de acordo com os pareceres nos autos, em reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, dando-se ciência desta deliberação ao DNIT e aos responsáveis, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

- 1. Processo TC-019.997/2022-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Responsáveis: Isoterm - Impermeabilizações e Construções Eireli (04.051.241/0001-10); Mauro Sergio Almeida Fatureto (562.076.976-34); Nei Japur (071.927.036-72).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
 - 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: Gilberto Mendes Calasans Gomes (43391/OAB-DF), representando Isoterm - Impermeabilizações e Construções Eireli.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1247/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em desfavor de Raimundo Pereira Lima Neto, em razão de dano ao erário no âmbito do Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior 237077/2013-2 firmado entre o CNPq e Raimundo Pereira Lima Neto, que tem por objeto o instrumento descrito como “Termo de compromisso e aceitação de bolsa no exterior”;

Considerando a análise promovida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peça 41), que concluiu ter ocorrido a prescrição das pretensões



sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, e, portanto, que esta deve ser reconhecida de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022; e

Considerando o parecer do Ministério Público que se manifestou de acordo com a análise e conclusões da unidade especializada (peça 44);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, caput e § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c os arts. 169, III e VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, e os arts. 1º e 11 da Resolução TCU-344/2022, de acordo com os pareceres nos autos, em reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar os presentes autos, dando-se ciência desta deliberação ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e ao responsável, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-025.065/2025-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsável: Raimundo Pereira Lima Neto (025.155.093-12).

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1248/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em desfavor de Camilla Rocha Romero, em razão de dano ao erário no âmbito do Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior 238876/2013-6 firmado entre o CNPq e Camilla Rocha Romero, que tem por objeto o instrumento descrito como “Termo de compromisso e aceitação de bolsa no exterior”;

Considerando a análise promovida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peça 42), que concluiu ter ocorrido a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, e, portanto, que esta deve ser reconhecida de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022; e

Considerando o parecer do Ministério Público que se manifestou de acordo com a análise e conclusões da unidade especializada (peça 45);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, caput e § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c os arts. 169, III e VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, e os arts. 1º e 11 da Resolução TCU-344/2022, de acordo com os pareceres nos autos, em reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar os presentes autos, dando-se ciência desta deliberação ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e ao responsável, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-025.066/2025-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsável: Camilla Rocha Romero (024.001.760-94).

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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



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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1249/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia relatando a existência de conflitos de interesses, falhas de governança, direcionamento de recursos, insuficiência de controles internos e prestação de contas no Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU/PR), nos exercícios de 2021, 2022 e 2023 (peça 17);

Considerando que a documentação apresentada preenche os requisitos de admissibilidade previstos, além dos fatos demonstrarem materialidade e relevância;

Considerando as providências já adotadas pelo CAU/BR;

Considerando que, no caso concreto, não se verifica a existência de elementos que justifiquem, neste momento, a atuação direta desta Corte, ante a inexistência de comprovação de dano ao erário, risco iminente ou omissão institucional;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV, 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso III, 234 e 235, todos do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade do art. 235 do RI/TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) classificar as informações dos autos como públicas, nos termos do art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 294/2018, mantidas sigilosas as que identificam o denunciante;

c) arquivar o processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno/TCU; e

d) encaminhar cópia deste acórdão ao denunciante.

1. Processo TC-007.073/2026-7 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Paraná.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1250/2026 - TCU – Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na condução de atividades do Programa Cão-Guia, coordenado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano (IF Goiano), campus de Urutaí-GO;

Considerando que o denunciante alegou, em síntese, ofensa a princípios de matriz constitucional em razão de (i) rescisão antecipada e injustificada dos termos de adesão com as famílias socializadoras dos cães; (ii) falta de transparência na destinação final dos animais e ausência de critérios públicos para seleção de usuários e doação de cães não aprovados; (iii) fragilidade estrutural e orçamentária do Instituto para concluir a capacitação dos animais sem o auxílio das famílias; e (iv) irregularidades



operacionais e contábeis, como o fornecimento de ração e medicamentos vencidos e o registro intempestivo ou subavaliado dos cães no patrimônio da instituição (peças 1-7);

Considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, em conformidade com a análise da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (peça 11);

Considerando que, após a realização de diligências ao Instituto, a unidade instrutora considerou que os indícios de irregularidade noticiados não se confirmaram, identificando apenas oportunidades de melhoria com relação à transparência e à técnica de registro contábil (peças 44-46);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, 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, 234 a 236 do Regimento Interno do TCU (RITCU) e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em: conhecer da denúncia e considerá-la improcedente; expedir recomendação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano, conforme subitem 1.8 desta decisão; dar ciência desta deliberação ao denunciante e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e arquivar os autos, com fundamento no art. 107 da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 169, inciso V, c/c art. 250, I, do RITCU.

1. Processo TC-021.829/2024-1 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Unidade Jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: recomendar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano, campus Urutaí, com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que:

1.8.1. com base nos art. 7º e 8º da Lei 12.527/2011, centralize no sítio eletrônico do Programa Cão-Guia as notícias sobre o projeto de extensão, em especial as relacionadas aos editais lançados e seus respectivos resultados, além de informações sobre os cães participantes e seu destino; e

1.8.2. realize a atualização dos valores pelos quais os cães participantes do Programa Cão-Guia são mensurados de forma a considerar a inflação do período de 2020 a 2025 e que avalie a possibilidade de geração de informações de custos no âmbito do referido programa.

ACÓRDÃO Nº 1251/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 367/2025 sob a responsabilidade de Caixa Econômica Federal (Caixa), com valor estimado de R\$ 13.062.053,80 (peça 11, p. 2), cujo objeto é o desenvolvimento, apoio à produção, consultoria do fabricante, suporte técnico e atualização tecnológica para as soluções de CRM (Customer Relationship Management) e seus respectivos subcomponentes e transferência de conhecimento e treinamento pelo período de doze meses (peça 5, p. 7-8).

Considerando que estão 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;



Considerando que, no caso concreto, não se verifica existência de elementos nos autos que indiquem inexecutabilidade de proposta, favorecimento de licitante ou outra irregularidade que caracterize prejuízo ao erário;

Considerando que não restaram caracterizados os pressupostos para concessão de medida cautelar, nos termos da análise empreendida na peça 12, que concluiu pela improcedência das alegações;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, incisos III, 169, incisos III e IV, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação e considerá-la improcedente; indeferir o pedido de cautelar formulado pelo representante; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 12) à Caixa Econômica Federal e ao representante; e arquivar o processo.

1. Processo TC-007.211/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

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: Abraao dos Santos Ferreira, representando Bosonit Servicos de Tecnologia Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1252/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na dispensa eletrônica de licitação 45/2026, realizada pela Escola de Formação Complementar do Exército, no valor estimado de R\$10.335,41 (peça 7), para aquisição de materiais de consumo de áudio e vídeo para atender as necessidades daquela instituição;

Considerando 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;

Considerando a inexistência de risco, materialidade e relevância que justifiquem a atuação desta Casa, conforme exame sumário empreendido pela secretaria instrutora (peça 8), nos termos do disposto no art. 106, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014;

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

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, incisos III e V, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno do TCU e no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação para, após exame sumário, considerar não atendidos os requisitos de risco, relevância e materialidade que ensejam a atuação deste Tribunal; e adotar as medidas elencadas no item 1.6.



1. Processo TC-008.326/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Escola de Formação Complementar do Exército.
 - 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: Jose Arnaldo Sena Santos, representando 61.313.126 Jose Arnaldo Sena Santos.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.6.1. comunicar os fatos à Escola de Formação Complementar do Exército para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para o Centro de Controle Interno do Comando do Exército – CCIEx, sem prejuízo de encaminhar-lhes cópia da representação, da instrução (peça 8) e desta deliberação;
 - 1.6.2. informar ao representante deste acórdão, destacando que pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
 - 1.6.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, I, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 323/2020.

ACÓRDÃO Nº 1253/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 708/2020, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Mais Soluções Câmara de Negociação e Mediação Online Ltda. (CNPJ: 14.951.013/0001-50), com vigência de 3/5/2021 a 3/5/2023, oriundo do Pregão Eletrônico (PE) 107/2020, no valor de R\$ 14.192.674,63, cujo objeto é: prestação de serviços de segmentação de devedores, para implementar e operacionalizar a cobrança extrajudicial sob demanda e a inclusão de devedores em cadastros de inadimplentes em razão de multas de trânsito autuadas pelo Dnit (peça 7);

Considerando a ausência dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e com o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU nº 259/2014;

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

Considerando que, no caso concreto, não se verifica existência de elementos nos autos que indiquem prejuízo ao erário ou outra irregularidade apta a perfazer interesse público suficiente a ensejar a atuação deste Tribunal;

Considerando que as representações de licitantes não se prestam à defesa de interesses meramente particulares junto à Administração Pública, devendo sua procedência ser fundada no resguardo do interesse público, vez que não é da competência do TCU a defesa de interesses privados perante o Poder Público (Acórdão 2.426/2015-TCU-Plenário);

Considerando que a competência do Tribunal de Contas da União nos processos de controle externo, em especial as denúncias e representações, destina-se a assegurar primordialmente a observância do interesse público e não de interesse meramente privado (Acórdãos 3.273/2013, do Plenário, 4.402/2016, da Primeira Câmara, e 7.329/2014, 2.082/2014, 5.826/2012 e 8.203/2011, da Segunda Câmara);

Considerando que a tutela de interesses ou direitos subjetivos deve ser resolvida perante a própria administração contratante, por meio de recurso administrativo, ou perante o Poder Judiciário, mediante a devida ação judicial (Acórdãos 4.402/2016 e 1.166/2015, da Primeira Câmara);

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 V, alínea “a”; 237 e 235 do Regimento



Interno do TCU, no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e nos arts. 103, § 1º, e 105 da Resolução - TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer a representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes, remeter cópia desta deliberação e da instrução (peça 47) ao representante, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos, e arquivar os autos.

1. Processo TC-008.886/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)

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

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Luciana Maria Aragão Marcondes (31204/OAB-DF), representando Mais Câmara de Negociação e Mediação Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1254/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de recurso interposto por Karin Faria Pinho contra o Acórdão 3.929/2025–TCU–1ª Câmara, proferido no âmbito de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Considerando que a peça foi apresentada como recurso de revisão, espécie recursal de natureza excepcional, que exige, além dos pressupostos gerais de admissibilidade, o atendimento dos requisitos específicos previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992;

considerando que, conforme consignado na instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, não foram colacionados documentos novos, limitando-se a peça à reapresentação de teses jurídicas, o que não satisfaz os requisitos específicos do recurso de revisão;

considerando que, segundo entendimento consolidado no âmbito desta Corte, eventual evolução/divergência jurisprudencial não se qualifica como documento novo para fins do art. 35 da Lei 8.443/1992;

considerando que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, embora concorde com a conclusão de que o recurso de revisão não atende às condições do art. 35 da Lei 8.443/1992 e com o encaminhamento pelo não conhecimento, ponderou que, em atenção ao princípio da fungibilidade recursal, seria mais adequado receber a peça como recurso de reconsideração intempestivo, por ter sido apresentada dentro do prazo de cento e oitenta dias previsto no § 2º do art. 285 do Regimento Interno do TCU, providência que preserva a possibilidade de eventual interposição futura de recurso de revisão, se assim desejar a recorrente e desde que atendidos os requisitos legais;

considerando que, recebida a peça como recurso de reconsideração, impõe-se reconhecer a intempestividade, por ter sido interposta fora do prazo ordinário previsto no art. 285, caput, do Regimento Interno do TCU; e

considerando que o art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 e o art. 285, § 2º, do Regimento Interno do TCU condicionam o conhecimento do recurso de reconsideração intempestivo à superveniência de fatos novos, hipótese não caracterizada quando o recorrente apenas reapresenta argumentos e teses jurídicas sem documentação nova;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 32, parágrafo único, art. 35 e no art. 33 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso IV, e 285, caput e § 2º, do Regimento Interno do TCU, em atenção ao princípio da fungibilidade recursal, em:

receber a peça recursal como recurso de reconsideração, por aplicação do princípio da fungibilidade recursal;

não conhecer do recurso de reconsideração, por intempestividade e ausência de fatos novos;



comunicar esta deliberação à recorrente e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), nos termos regimentais;
determinar o arquivamento dos autos.

1. Processo TC-007.446/2024-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Apensos: 020.495/2025-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)
 - 1.2. Responsável: Karin Faria Pinho (087.191.757-28)
 - 1.3. Recorrente: Karin Faria Pinho (087.191.757-28)
 - 1.4. Unidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
 - 1.5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
 - 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 Tomada de Contas Especial (AudTCE)
 - 1.9. Representação legal: Gabriel Cardoso Nascimento (OAB/PI 23.158), Julia Leite Valente (OAB/MG 141.080) e outros, representando Karin Faria Pinho
 - 1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1255/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades na gestão dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no Município de Santa Rita do Sapucaí/MG, envolvendo, em síntese, alegações de domicílio bancário irregular, divergência de titularidade entre contas vinculadas ao fundo, manutenção de múltiplas contas bancárias, inconsistências nas informações declaradas aos Sistemas de Acompanhamento da Aplicação dos Recursos da Educação (Siope), realização de movimentações bancárias atípicas, operações vedadas pela legislação de regência e transferências para pessoas físicas ou jurídicas estranhas às finalidades do fundo.

Considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, mas que, no exame sumário dos autos, embora se reconheçam o risco potencial e a relevância institucional associados à gestão dos recursos do fundo no âmbito municipal, os valores de recursos federais identificados correspondem a repasses extraordinários, esporádicos e em montante inferior ao valor de alçada para instauração de tomada de contas especial, nos termos da Instrução Normativa-TCU 98/2024;

considerando que tais repasses não se caracterizam como complementação regular da União ao fundo, nem evidenciam impacto relevante e direto ao erário federal que justifique a atuação imediata e direta do Tribunal de Contas da União;

considerando que, conforme jurisprudência consolidada desta Corte, a fiscalização da aplicação dos recursos do fundo no âmbito municipal, quando inexistente complementação federal regular ou dano relevante ao erário federal, deve ser exercida prioritariamente pelas instâncias de controle locais, notadamente os tribunais de contas estaduais;

considerando, ainda, que a regulamentação interna do Tribunal de Contas da União restringe sua atuação, em matéria relativa ao referido fundo, à fiscalização direta da aplicação de recursos federais oriundos da complementação da União, mediante instrumentos próprios de controle; e

considerando, por fim, que, no caso concreto, mostra-se prejudicado o exame de mérito da denúncia, diante da ausência de pressupostos que recomendem a atuação direta deste Tribunal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, nos termos do art. 143, inciso III, com fundamento nos arts. 234 e 235, c/c o art. 169, inciso III, do



Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, bem como nos arts. 103, § 1º, e 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da denúncia, por atender os requisitos de admissibilidade;
- b) considerar prejudicado o exame de mérito, diante da ausência de pressupostos para atuação direta do Tribunal de Contas da União;
- c) levantar o sigilo do processo, mantendo-o em relação à identidade do denunciante;
- d) encaminhar cópia integral destes autos ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para adoção das providências que entender cabíveis no âmbito de sua competência;
- e) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-005.355/2026-5 (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: Fundo Municipal de Educação
- 1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)
- 1.7. Representação legal: não há
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1256/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia formulada nos termos do art. 55 da Lei 8.443/1992, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 1ª Região (CREFITO-1), relacionadas à fixação e ao aumento da remuneração dos cargos comissionados de Chefe da Procuradoria Jurídica e Chefe Adjunto da Procuradoria Jurídica, com impacto financeiro estimado em R\$ 529.318,25.

Aponta o denunciante a ausência de critérios objetivos, motivação técnica e justificativa formal para a elevação abrupta da remuneração dos referidos cargos a partir de junho de 2023, em suposta afronta aos princípios do art. 37 da Constituição Federal, requerendo, em caráter de urgência, a concessão de medida cautelar para suspensão dos pagamentos questionados.

A Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), em exame preliminar (peça 26), concluiu pela admissibilidade da denúncia, pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, pelo encaminhamento de cópia dos autos ao Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (COFFITO), para apuração no exercício da sua função fiscalizatória primária, e pelo arquivamento do feito.

Considerando que a presente denúncia preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, por versar sobre matéria de competência deste Tribunal, referir-se a responsável sujeito à sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter a identificação do denunciante e estar acompanhada de indícios de irregularidade;

considerando que o CREFITO-1 integra o Sistema COFFITO/CREFITOs, na qualidade de autarquia federal de regime especial dotada de autonomia administrativa e financeira, mas sujeita à supervisão e à normatização do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (COFFITO), nos termos da Lei 6.316/1975;

considerando que, conforme o art. 7º da Lei 6.316/1975, compete aos conselhos regionais cumprir e fazer cumprir as resoluções e demais normas baixadas pelo COFFITO, bem como submeter à aprovação deste o seu regimento interno e respectivas alterações, o que abrange a estrutura de cargos comissionados e os critérios de remuneração;



considerando que a Resolução 04/2024, que instituiu o novo regimento interno do CREFITO-1 e disciplinou a estrutura administrativa e os cargos comissionados, foi aprovada pelo COFFITO em sua 7ª Reunião Plenária Ordinária, realizada em 27/8/2024, por meio do Acórdão COFFITO 747, publicado no Diário Oficial da União de 14/10/2024;

considerando que, conforme jurisprudência selecionada deste Tribunal (ex vi Acórdão 309/2026 – Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz, e Acórdão 2.542/2015-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa), cabe ao conselho federal a responsabilidade primária de fiscalizar, supervisionar e orientar os conselhos regionais, decorrendo essa atribuição da estrutura hierárquica e sistêmica que rege os conselhos profissionais;

considerando que, antes da atuação subsidiária deste Tribunal, eventuais questionamentos sobre a regularidade da criação de cargos, da fixação de remuneração e da política de pessoal dos conselhos regionais devem, em regra, ser submetidos inicialmente ao COFFITO, instância central de governança do sistema, com competência para expedir normas, fiscalizar e determinar a correção de eventuais irregularidades;

considerando que a concessão de medida cautelar pelo TCU exige a presença concomitante do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, nos termos do art. 276 do Regimento Interno;

considerando que os atos administrativos que instituíram os cargos e fixaram as respectivas remunerações encontram-se formalmente publicados e em vigor, não havendo decisão judicial ou administrativa que os tenha suspenso ou anulado;

considerando que a majoração remuneratória foi implementada por meio de portarias e alterações regimentais respaldadas em atos internos do próprio conselho, regularmente aprovados pelo COFFITO;

considerando que os pagamentos questionados, por serem de natureza continuada, podem, ao final do processo, ser objeto de glosa ou de determinação de ressarcimento, caso confirmada a irregularidade, não se vislumbrando, neste momento, risco iminente de dano irreversível ao erário;

considerando que a eventual suspensão imediata dos pagamentos poderia impactar a continuidade das atividades administrativas e da prestação dos serviços jurídicos essenciais à entidade, sem que estejam presentes elementos de urgência que justifiquem a medida extrema;

considerando, portanto, que não restaram caracterizados, neste momento, os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* aptos a embasar o deferimento da cautelar pleiteada;

considerando o disposto no art. 106, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014, que autoriza o encaminhamento dos autos a órgão competente para apuração dos fatos noticiados;

considerando que se aplica ao caso o disposto no art. 236, § 1º, do Regimento Interno/TCU, quanto ao levantamento do sigilo dos autos, ressalvadas as peças aptas a identificar o denunciante;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU (RI/TCU) c/c o art. 103 da Resolução-TCU 259/2014, e diante das razões expostas pela unidade técnica, em:

a) conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la prejudicada quanto à atuação imediata desta Corte, sem prejuízo da apuração pelo órgão competente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar formulado pelo denunciante, ante a ausência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, exigidos pelo art. 276 do RI/TCU;

c) encaminhar cópia integral dos presentes autos, com exceção das peças aptas a identificar o denunciante, ao Presidente e à unidade de controle interno do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (COFFITO), com fundamento no art. 106, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014, para que, no exercício de sua função fiscalizatória primária, prevista no art. 4º, IV, da Lei 6.316/1975, proceda à apuração das possíveis irregularidades noticiadas no âmbito do CREFITO-1 quanto à fixação e aumento da remuneração dos cargos de Chefe da Procuradoria Jurídica e Chefe Adjunto da Procuradoria Jurídica, adotando as providências cabíveis e informando este Tribunal acerca dos resultados;



d) levantar o sigilo dos autos, exceto quanto às peças que identifiquem o denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do RI/TCU;

e) comunicar ao denunciante o teor da presente deliberação, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão; e

f) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-009.188/2026-6 (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: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 1ª Região

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.7. Representação legal: não há

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1257/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia formulada com fundamento no art. 234 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em que se apontam supostas irregularidades na Secretaria de Patrimônio da União (SPU), relacionadas, em síntese, à inexistência de carreira própria, à utilização continuada de servidores movimentados de outros órgãos, ao pagamento de gratificações a esses servidores e à alegada ausência de nomeação de aprovados em concurso público vigente, com possíveis reflexos na continuidade administrativa, na retenção de conhecimento técnico e na eficiência institucional.

Considerando que a denúncia atende, em tese, aos requisitos formais de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

considerando que os fatos narrados e os pedidos formulados não evidenciam, de forma objetiva, ilegalidade ou irregularidade em sentido estrito, dano ao erário ou afronta direta a comando normativo, mas veiculam questionamentos predominantemente relacionados a opções de natureza administrativa, organizacional e gerencial, inseridas no âmbito do juízo de conveniência e oportunidade do gestor público;

considerando que as questões atinentes à inexistência de carreira própria na SPU, à dependência estrutural de servidores movimentados e aos impactos dessa configuração na governança e na capacidade institucional do órgão não são inéditas, tendo sido objeto de análise prévia, sistemática e estruturante por esta Corte, no âmbito de ações de controle específicas;

considerando que, nesse contexto, o Acórdão 160/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, examinou a elevada dependência de servidores cedidos na Secretaria de Patrimônio da União e os reflexos dessa prática na continuidade administrativa e na governança institucional, cabendo, neste momento, ao administrador público a definição de arranjos internos de gestão, estruturação de carreiras e organização da força de trabalho, especialmente porque está ausente, na denúncia ora apresentada, demonstração clara de ilegalidade ou prejuízo ao interesse público primário;

considerando que a atuação desta Corte, quando voltada a temas estruturantes de capacidade institucional e governança, tem sido realizada por meio de instrumentos próprios de fiscalização — como levantamentos, auditorias e avaliações de políticas públicas —, pelos quais se identificam riscos, se formulam constatações e se emitem recomendações com enfoque prospectivo e sistêmico; e

considerando que a reabertura da matéria pela via estreita da denúncia, sem a apresentação de fatos novos ou de descumprimento de determinações porventura anteriormente expedidas, implicaria indevida sobreposição de ações de controle e não se coaduna com os princípios da racionalidade, da eficiência e da economicidade do controle externo;



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, nos termos do art. 143, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, com fundamento nos arts. 234 e 235, parágrafo único, do mesmo regimento, c/c os arts. 103, § 1º, 105 e 108 da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) não conhecer da denúncia, diante da inexistência de apontamento de ilegalidades ou irregularidades em sentido estrito;
- b) levantar o sigilo do processo, exceto quanto à identificação do denunciante;
- c) comunicar esta decisão ao denunciante e à Secretaria de Patrimônio da União;
- d) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-020.467/2025-7 (DENÚNCIA)

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

ACÓRDÃO Nº 1258/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia em que, nesta fase processual, se efetua o monitoramento do subitem 9.2 do Acórdão 1.609/2025-Plenário, que recomendou à Petrobras o estabelecimento de critérios padronizados no rito de aprovação de alterações de temas relevantes do seu estatuto, em especial, das matérias que estejam diretamente relacionadas à governança da estatal, priorizando, nesses casos, a aplicação do disposto na parte final do item 5.7.2 do Regimento Interno do Conselho de Administração, referente à emissão prévia de parecer jurídico, bem como o dever de cuidado e diligência inscrito no art. 153 da Lei 6.604/1976.

Considerando que, de acordo com a instrução de peça 262, elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), a recomendação foi efetivamente atendida, uma vez que a Petrobras comprovou ter editado e aprovado normativo interno que formaliza o processo de aprovação de alterações estatutárias relevantes, incluindo, em síntese, a necessidade de, após a análise promovida área de Governança da estatal, ser emitido parecer jurídico sobre as alterações propostas, antes da submissão ao Conselho de Administração;

os ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso V, 243 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em considerar cumprida a recomendação contida no subitem 9.2 do Acórdão 1.609/2025-Plenário e arquivar o processo, de acordo com o parecer emitido pela unidade instrutora.

1. Processo TC-037.414/2023-2 (DENÚNCIA)

- 1.1. Denunciante: 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: Petróleo Brasileiro S.A.
- 1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)



1.7. Representação legal: Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (OAB/RJ 165.060), Wellington Cesar Lima e Silva (OAB/DF 76.195) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Renan de Paula Freitas Galdeano França (OAB/RJ 196.156), Ana Carolina Sponza Braga (OAB/RJ 158.492) e outros, representando o denunciante

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1259/2026 - TCU – Plenário

Trata-se estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Vicente Joaquim Bogo contra o Acórdão 704/2014 – TCU – Plenário, que julgou suas contas e lhe aplicou as sanções cabíveis em processo de competência deste Tribunal.

Considerando que o recurso de revisão, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992 e do art. 288 do Regimento Interno do TCU, deve ser interposto no prazo de cinco anos, contado a partir da publicação da decisão recorrida no Diário Oficial da União;

considerando que o acórdão condenatório (Acórdão 704/2014-Plenário) foi publicado no D.O.U. em 3/4/2014, tendo o trânsito em julgado para o recorrente ocorrido há mais de uma década;

considerando que a peça recursal foi interposta apenas em 27/3/2026, restando manifestamente intempestiva por ter sido apresentada muito após o decurso do lapso temporal quinquenal;

considerando que a intempestividade verificada obsta a análise dos requisitos específicos de admissibilidade (erro de cálculo, falsidade documental ou documentos novos) previstos para esta espécie recursal;

considerando que, nos termos do parágrafo único do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022, não se realiza o exame da prescrição em sede de recurso de revisão interposto fora do prazo de cinco anos, quando a decisão condenatória já houver transitado em julgado há mais tempo que esse período;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) no sentido do não conhecimento do recurso;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos termos dos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso IV, alínea "b", e 288 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Vicente Joaquim Bogo, por restar intempestivo;

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

1. Processo TC-002.500/2002-3 (PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA - Exercício: 2001)

1.1. Apensos: 017.550/2015-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.547/2015-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.551/2015-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.846/2015-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.538/2015-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.421/2015-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.778/2015-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.783/2015-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.559/2015-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.283/2003-0 (DENÚNCIA); 017.561/2015-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.553/2015-6 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Central Agroindustrial de Coop do Alto Jacui Ltda (95.049.789/0001-81); Coop dos Trab Ind da Pesca e Ativ Afins do Rg Sjn Ltda (01.466.720/0001-00); Cooperativa Agro Pecuaria Petropolis Ltda (91.589.507/0001-88); Cooperativa Agro-pecuaria Alto Uruguai Ltda Em Liquidacao (98.042.120/0001-56); Cooperativa Agropecuária de São Pedro do Sul Ltda (97.173.660/0001-06); Cooperativa Agrícola Mista General Osório Ltda (90.657.289/0001-09); Cooperativa Agrícola Mista Ourense Ltda (96.704.127/0001-60); Cooperativa Central Aurora Alimentos (83.310.441/0001-17); Cooperativa Mista São Luiz Ltda (98.338.072/0001-48); Cooperativa Sul Rio Grandense de Laticínios Ltda. Em Liquidacao (87.455.432/0001-75); Cooperativa



Triticola Erechim - Cotrel (89.424.824/0001-00); Cooperativa Triticola Regional Saoluizense Ltda (97.078.463/0001-08); Cooperativa Triticola Sarandi Ltda (97.320.451/0001-48); Cooperativa Triticola Palmeirense Ltda (91.947.259/0001-08); Cooperativa Triticola Samborjense Ltda (96.486.550/0001-31); Cooperativa Triticola Sananduva Ltda (95.323.986/0001-47); Cooperativa Triticola Santa Rosa Ltda (95.821.310/0001-83); Cooperativa Triticola de Encruzilhada do Sul Ltda (89.361.448/0001-44); Cooperativa Triticola de Getúlio Vargas Ltda (90.155.953/0001-11); Cooperativa Triticola e Agro-pastoril Giruá Ltda (90.198.490/0001-75); Cooperativa Universidade de Lideres Juventude Sem Fronteiras Ltda (03.573.032/0001-74); Cooperativa de Trabalho de Ijuí Ltda (89.966.576/0001-11); Cooperativa de Trabalho dos Profissionais de Venda do Brasil Ltda (02.423.295/0001-34); Cooperativa de Trabalho dos Tecnicos do Noroeste do RS Ltda (01.404.787/0001-10); Cooperativa de Trabalhos Tecnicos e Servicos Especializados Ltda (01.715.025/0001-34); Cotricruz-cooperativa Agroindustrial Cruz Alta (89.116.768/0001-39); Cotrijal Cooperativa Agropecuaria e Industrial (91.495.549/0001-50); Cotrijui - Cooperativa Agropecuaria & Industrial (90.726.506/0001-75); Dirceu Mendo (262.500.470-34); Erico André Pegoraro (065.551.790-15); Federacao das Coop.vinic.do Estado Rio Grande do Sul (89.281.877/0001-01); Fundacao de Cooperacao Para O Desenvolvimento Cultural (87.632.717/0001-34); Fundação Solidariedade de Formação e Capacitação de Trabalhadores (02.964.915/0001-42); Vicente Joaquim Bogo (338.911.769-53).

1.3. Recorrente: Vicente Joaquim Bogo (338.911.769-53).

1.4. Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo No Estado do Rio Grande do Sul.

1.5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

1.7. Relator da deliberacao recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

1.9. Representação legal: Michael Dorneles Chehade (14188/OAB-RS), representando Cotrijal Cooperativa Agropecuaria e Industrial; Marcos Weihmann (55277/OAB-RS), representando Cooperativa Universidade de Lideres Juventude Sem Fronteiras Ltda; Oscar Antonio Trombeta (6923/OAB-SC), Antônio Alexandre Wanzuit Junior e outros, representando Cooperativa Central Aurora Alimentos; Dilson Stein Flores (29233/OAB-RS), representando Cooperativa Agropecuária de São Pedro do Sul Ltda; Felipe Saraiva Russowsky (57020/OAB-RS), representando Cooperativa Triticola Erechim - Cotrel; Daltro Pedro D Agostini (13336/OAB-RS), representando Cooperativa Triticola de Getúlio Vargas Ltda; Marcelo Luiz Ávila de Bessa (12330/OAB-DF), representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo No Estado do Rio Grande do Sul; Antônio Carlos Panitz (11930/OAB-RS), representando Cooperativa Triticola Regional Saoluizense Ltda; Carlos Cristiano Becker (53152/OAB-RS), representando Cooperativa Agrícola Mista Ourense Ltda; Elbio de Mendonça Senna (18953/OAB-RS), representando Vicente Joaquim Bogo; José Mário Hansen (23169/OAB-RS), representando Cooperativa Agro Pecuaría Petropolis Ltda; Jivago Vieira (58206/OAB-RS), representando Erico André Pegoraro; Marta Regina Debortoli (40157/OAB-RS), representando Cooperativa Agrícola Mista General Osório Ltda; Alceu Georgi (16087/OAB-RS), representando Cooperativa Agro-pecuaria Alto Uruguai Ltda Em Liquidacao; Carlos Derli Andriollo de Oliveira, Jorge Luiz Gouveia Ehlers (27619/OAB-RS) e outros, representando Cotrijui - Cooperativa Agropecuaria & Industrial; Telmo Miranda da Luz (21409/OAB-RS), representando Cooperativa Triticola e Agro-pastoril Giruá Ltda; Sandro Carvalho de Fraga (52230/OAB-RS), representando Cooperativa de Trabalho dos Profissionais de Venda do Brasil Ltda.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



Trata-se estes autos de recurso de revisão interposto por Paulo Roberto Marques de Souza, ex-prefeito de Posse/GO, contra o Acórdão 8.291/2021-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas com condenação em débito e multa em razão da inexecução parcial do Convênio 706364/2009 (construção de pequena barragem no Córrego Passagem dos Gerais).

Considerando que o recurso de revisão é espécie recursal de natureza excepcional, assemelhada à ação rescisória, exigindo para sua admissibilidade o preenchimento de requisitos específicos previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992;

considerando que o recorrente fundamenta seu apelo na suposta existência de documentos novos (termo de rescisão contratual e fotografias), alegando que a obra não foi concluída por culpa da empresa contratada e que a parcela executada possui funcionalidade;

considerando que o termo de rescisão contratual apresentado (peça 136) já constava dos autos (peça 2) desde a fase de instrução original, não se caracterizando, portanto, como documento novo conforme a jurisprudência consolidada deste Tribunal;

considerando que a apresentação de fotografias (peça 137), isoladamente, possui baixa força probatória, uma vez que, embora registrem a existência física de uma obra, são incapazes de demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e os serviços executados, não possuindo eficácia sobre a prova produzida (Acórdãos 6.180/2019-2ª Câmara e 2.436/2015-Plenário);

considerando que meros argumentos e teses jurídicas sobre a proporcionalidade da multa ou a intenção do gestor constituem elementos próprios de recursos de natureza ordinária (como o de reconsideração), não sendo aptos a aparelhar o recurso de revisão quando desacompanhados de novos fatos ou provas documentais robustas;

considerando o parecer unânime da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) pelo não conhecimento da peça recursal,

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Paulo Roberto Marques de Souza, ante o não preenchimento dos requisitos específicos de admissibilidade, dar ciência ao recorrente do teor deste acórdão, bem como enviar-lhe cópia da peça 171.

1. Processo TC-017.646/2016-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Aposos: 000.333/2022-0 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Compacta Engenharia Ltda. (72.582.638/0001-99); Paulo Roberto Marques de Souza (220.821.901-53).

1.3. Recorrente: Paulo Roberto Marques de Souza (220.821.901-53).

1.4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Posse - GO.

1.5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes

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

1.9. Representação legal: Nilson Martins de Barcelos (30112/OAB-GO), representando Paulo Roberto Marques de Souza; Eduardo Rodrigues da Cruz Barbosa (37956/OAB-DF), representando Compacta Engenharia Ltda..

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1261/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (TRT-10), Desembargador Ribamar Lima Junior, acerca da interpretação e aplicabilidade do prazo quinquenal estabelecido no § 5º do art. 25 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, de modo a



esclarecer se servidores que se aposentaram pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, voltaram ao trabalho e optaram pelo Regime de Previdência Complementar (Lei 12.618/2012) precisam cumprir cinco anos no cargo para que a aposentadoria siga as regras do regime complementar, ou se as regras próprias desse regime dispensam essa exigência, que foi criada originalmente para o RPPS;

considerando que a presente consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU;

considerando que o signatário do documento não tem legitimidade para realizar consulta ao Tribunal por não se encontrar no rol de autoridades arroladas nos incisos I a VII do art. 264 do RITCU;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 169 do Regimento Interno do TCU, em arquivar o processo, sem prejuízo de encaminhar cópia da instrução (peça 4) e do presente acórdão ao interessado.

1. Processo TC-005.169/2026-7 (CONSULTA)

1.1. Órgão/Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1262/2026 - TCU – Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de supostas irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), concernentes ao cancelamento de protocolo de reclamação de consumidor sob alegação de duplicidade.

Considerando que a denúncia, embora apresentada por cidadão legitimado, versa sobre questão estritamente individual e de natureza consumerista, envolvendo trâmite administrativo de protocolo de atendimento;

considerando que as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União, fixadas no art. 71 da Constituição Federal, destinam-se à salvaguarda do patrimônio público e do interesse público primário;

considerando que o objeto da denúncia não demonstra aplicação, fiscalização ou gestão de recursos públicos federais, tampouco risco de dano ao erário ou falha sistêmica em políticas públicas que justifique a atuação do controle externo;

considerando que a jurisprudência pacífica desta Corte (v.g. Acórdãos 554/2018-1ª Câmara, 7.131/2012-1ª Câmara e Decisão 1.438/2002-Plenário) veda a utilização do Tribunal como instância revisora de atos administrativos para a tutela de direitos subjetivos ou interesses meramente privados;

considerando que, nos termos da Resolução-TCU 259/2014, a ausência de gravame ao interesse público e a natureza estranha da matéria à jurisdição do Tribunal obstam o conhecimento da peça como denúncia;

considerando os pareceres uniformes da Unidade Técnica no sentido do não conhecimento e arquivamento liminar do feito,

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 103, § 1º e 105 da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) não conhecer da presente documentação como denúncia, ante o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade;



- b) levantar o sigilo que recai sobre os autos, preservando-se a restrição de acesso apenas às peças que contenham informações pessoais que identifiquem o denunciante;
- c) informar o conteúdo desta deliberação ao denunciante; e
- d) arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-000.951/2026-9 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.
- 1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 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 1263/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de eventuais irregularidades envolvendo terceirização indevida de serviços jurídicos pelo Conselho Regional de Biologia da 3ª Região, mesmo o órgão já possuindo advogados concursados em seu quadro de pessoal.

Considerando que o denunciante solicita ao Tribunal que reconheça a ilicitude do contrato vigente e determine que o Conselho se abstenha de realizar novas contratações dessa natureza;

considerando que o conjunto documental apresentado pelo denunciante não evidencia, por si só, indícios mínimos de irregularidade, limitando-se a reunir documento avulso sem demonstrar de forma objetiva qualquer ilegalidade na condução atual de um certame ou na execução contratual;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica pelo não conhecimento e arquivamento do feito; e

considerando pedido de acesso aos autos formulado pelo Conselho Regional de Biologia da 3ª Região (CRBio-03) à peça 12;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º e 108 parágrafo único da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) não conhecer da presente documentação como denúncia, por ausência dos requisitos de admissibilidade;
- b) levantar o sigilo que recai sobre as peças dos autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante;
- c) deferir o pedido de acesso aos autos formulado pelo Conselho Regional de Biologia da 3ª Região, à exceção das peças que possibilitem a identificação do denunciante; e
- d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-005.340/2026-8 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Biologia da 3ª Região/Conselho Federal de Biologia.
- 1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: não há.



1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1264/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento do subitem 9.2 do Acórdão 2.332/2025-TCU-Plenário, que determinou ao Instituto Federal do Amazonas a anulação do ato que desclassificou a proposta da empresa Vortex Segurança Ltda. e o retorno do Pregão Eletrônico 90002/2025 à fase de análise de propostas.

Considerando que a unidade jurisdicionada comprovou a adoção das providências determinadas pelo Tribunal;

considerando que a proposta da referida empresa foi reavaliada e o objeto lhe foi adjudicado pelo valor de R\$ 1.481.011,20, o que resultou em uma economia de R\$ 107.173,36 em relação à proposta anteriormente classificada;

considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, em pareceres uniformes, concluiu pelo cumprimento integral do comando monitorado;

considerando que as medidas adotadas pelo Instituto Federal do Amazonas atendem ao escopo da determinação monitorada;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, e 36 da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) considerar atendidas as medidas solicitadas no item 9.2 do Acórdão 2.332/2025-TCU-Plenário;

b) informar o teor desta deliberação ao Instituto Federal do Amazonas; e

c) apensar este processo ao TC 008.732/2025-6.

1. Processo TC-021.396/2025-6 (MONITORAMENTO)

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

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1265/2026 - TCU – Plenário

Trata-se estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90002/2026, sob responsabilidade do Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro (CRMV-RJ), com valor estimado de R\$ 240.933,00, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de publicidade institucional.

Considerando que o representante apontou falhas graves no certame, tais como a violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, fragilidade no planejamento orçamentário, incompatibilidade procedimental com a Lei 12.232/2010 e risco de quebra do sigilo no julgamento das propostas técnicas;

considerando que a Unidade Técnica identificou a plausibilidade jurídica e o perigo da demora em relação aos pontos suscitados, o que motivou a determinação de oitiva prévia da autarquia pelo Ministro-Relator;

considerando que, em resposta à oitiva (peça 15), o CRMV-RJ informou oficialmente a decisão de anular a Concorrência Eletrônica 90002/2026;

considerando que a anulação administrativa do certame remove o risco ao erário e ao interesse público que motivou a representação, configurando a perda de objeto da ação de controle;



considerando que a autarquia manifestou não possuir, por ora, interesse em dar continuidade ao objeto da contratação nos moldes anteriormente previstos;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica no sentido de considerar a representação e o pedido de cautelar prejudicados,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

conhecer da presente representação, considerar prejudicada a análise do mérito, em razão da anulação da Concorrência Eletrônica 90002/2026 pelo CRMV-RJ;

considerar prejudicada a análise da medida cautelar pleiteada;

dar ciência desta deliberação ao Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro e ao representante; e

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

1. Processo TC-005.840/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro (42.147.611/0001-07).

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro.

1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Fabiana de Mattos Luiz, representando FML Serviços e Consultoria Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1266/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), para aquisição de ferramentas elétricas, manuais e outros equipamentos, no valor estimado de R\$ 504.559,48.

Considerando que a documentação preenche os requisitos de admissibilidade;

considerando que a representante alega que a empresa vencedora dos itens 1, 3 e 27 teria apresentado declaração falsa de enquadramento como Microempresa (ME), visto que seu faturamento junto à Administração Pública Federal em 2025 (R\$ 917 mil) supera o limite legal de R\$ 360 mil;

considerando que, em sede de diligência realizada pelo agente de contratação, restou comprovado que a referida licitante se enquadra na categoria de Empresa de Pequeno Porte (EPP), cujo limite de receita bruta anual é de até R\$ 4,8 milhões, nos termos do art. 3º, inciso II, da Lei Complementar 123/2006;

considerando que tanto as ME quanto as EPP usufruem das mesmas condições em processos licitatórios, de modo que a incorreção no enquadramento específico (ME em vez de EPP) configura falha formal sanável, que não resultou em vantagem indevida, nem comprometeu a isonomia ou o resultado da disputa;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica, pelo conhecimento e improcedência da representação;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021; nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 169, inciso II, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU; e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:



- a) conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) considerar prejudicada a apreciação da medida cautelar pleiteada;
- c) informar o conteúdo desta deliberação e da instrução à peça 207 à Universidade Federal de Lavras e à representante; e
- d) arquivar o processo.

1. Processo TC-007.004/2026-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Unidade: Universidade Federal de Lavras.
- 1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: Adriano Souza da Costa (não advogado), representando GA Soluções Integradas e Comércio Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1267/2026 - TCU – Plenário

Trata-se estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Prosserv Comércio e Serviços Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90002/2025, sob a responsabilidade do Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva (1ª Bda Inf SI), cujo objeto é a aquisição de reagentes laboratoriais com comodato de equipamentos de automação.

Considerando que a representante alega a classificação indevida da empresa vencedora (Labinbraz Comercial Ltda.), sob o argumento de que os reagentes ofertados exigiriam manipulação física (homogeneização por inversão), o que violaria a exigência de produtos "prontos para uso";

considerando que o manejo físico de homogeneização suave não se confunde com preparação química, diluição ou reconstituição (vedadas no edital), tratando-se de procedimento padrão para garantir a uniformidade coloidal de suspensões de látex, mantendo-se a característica de produto "pronto para uso" conforme registro na Anvisa;

considerando que a exigência de assistência técnica local e comprovação de vínculo de equipe técnica em fase de habilitação é rechaçada pela jurisprudência deste Tribunal (Súmula-TCU 272), por representar ônus desnecessário e restrição à competitividade antes da celebração do contrato;

considerando, todavia, que a decisão da autoridade superior que ratificou o julgamento do recurso administrativo careceu de motivação própria ou de declaração expressa de encampação dos fundamentos do pregoeiro (fundamentação per relationem), limitando-se a uma concordância automática;

considerando que, embora tal falha afronte os princípios da motivação e da transparência (art. 5º da Lei 14.133/2021), o vício formal não alterou o resultado legítimo do certame, visto que o mérito das decisões de classificação e habilitação mostrou-se correto;

considerando a configuração do perigo da demora reverso, ante a essencialidade dos insumos para o funcionamento do Laboratório de Análises Clínicas do Posto Médico de Guarnição de Boa Vista;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica no sentido da procedência parcial da representação, sem prejuízo da continuidade do certame,

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, para no mérito considerá-la parcialmente procedente;
- b) considerar prejudicada a análise da medida cautelar pleiteada;



c) informar o teor desta decisão ao Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva e ao representante;

d) dar ciência ao Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a irregularidade consistente na decisão da autoridade superior sem fundamentação explícita (mera concordância automática), em afronta aos princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

e) arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-007.229/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Alexandre Magalhães de Araújo (49818/OAB-CE), representando Prosserv - Comercio e Serviços Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1268/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Seleção com Disputa (SCD) 43/2025, realizada pelo Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Tocantins (SESI/TO), para a contratação de plataforma de contact center Omnichannel.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade;

considerando que a representante alega irregularidade em sua desclassificação, fundamentada em suposta inaptidão técnica e inexequibilidade de preço, sem que tenham sido realizadas diligências prévias para saneamento de dúvidas;

considerando que, em sede de exame sumário, a unidade técnica identificou que a materialidade dos fatos noticiados (R\$ 115.000,00) é inferior ao limite de R\$ 120.000,00 estabelecido pelo art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 98/2024;

considerando que a relevância e o risco também foram avaliados como baixos, não se justificando a alocação de meios fiscalizatórios deste Tribunal para o prosseguimento da instrução, nos termos do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica pelo conhecimento da representação e pelo arquivamento por baixa materialidade;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021; nos arts. 169, inciso II, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU; e nos arts. 103, § 1º, e 106, § 4º, inciso II e V, da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) conhecer da representação e considerar prejudicada a continuidade do exame de mérito, face à baixa materialidade e relevância de seu objeto;

b) considerar prejudicado o exame da medida cautelar pleiteada;

c) comunicar os fatos ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Tocantins (SESI/TO) e à Unidade de Controle Interno do Departamento Nacional do Sesi, acompanhados da representação, da instrução à peça 20 e desta deliberação, para que adotem as providências internas cabíveis e promovam o armazenamento das informações em base de dados acessível ao Tribunal;

d) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 20 à representante; e

e) arquivar o processo.

1. Processo TC-007.283/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)



- 1.1. Unidade: Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Tocantins – Sesi/TO.
- 1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: Bruna Gebara (OAB/SP 404006) e Leonardo Eustachio Oliveira Ferreira (não advogado), representando TW-Solutions Telecomunicações Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1269/2026 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação que reportam fraudes em licitações promovidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia.

Considerando que no acórdão 145/2021–Plenário, este Tribunal aplicou, individualmente, no item 9.7. multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) ao Srs. Genivaldo Barbosa dos Santos, Herbert Pereira de Oliveira e Marco Antônio Amigo, com fundamento no art. 58, II, da Lei 8.443/1992

Considerando que, após a apreciação de diversos recursos, foi mantida a aplicação das multas;

Considerando que o Sr. Herbert Pereira de Oliveira quitou integralmente a multa aplicada, conforme demonstrado no Sistema de Gestão do Recolhimento da União (SISGRU) e nos documentos juntados aos autos (peças 226, 227 e 228);

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992 e de acordo com os pareceres da unidade instrutiva e do MP/TCU emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em dar quitação, neste processo, ao Sr. Herbert de Pereira de Oliveira, da multa individual que lhe foi imputada no item 9.7 do acórdão 145/2021-Plenário, encerrar o processo e arquivar os autos.

1. Processo TC-002.036/2019-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Aposos: 035.118/2023-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 035.116/2023-4 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Responsáveis: Genivaldo Barbosa dos Santos (361.926.515-15); Herbert Pereira de Oliveira (607.637.955-34); Marco Antônio Amigo (432.032.307-63); Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda (11.171.387/0001-65); QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – Me (17.865.427/0001-55).

1.3. Interessados: Cristal Desenvolvimento Organizacional Ltda. (42.114.553/0001-15); Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda (11.171.387/0001-65); QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – Me (17.865.427/0001-55).

1.4. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia.

1.5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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

1.8. Representação legal: Luiz Carlos Braga de Figueiredo (OAB/DF 16.010) e Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF 26.291), representando Marco Antônio Amigo; Luiz Claudio Moitinho Gomes, representando Cristal Desenvolvimento Organizacional Ltda.; Kleber Soares Santos, representando Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda; Jose Henrique Borges de Campos (OAB/DF 60.035), representando Herbert Pereira de Oliveira; Marcio Augusto Amaral Malta (OAB/BA 61379) e João Carlos dos Santos Sena (OAB/BA 13922), representando Genivaldo Barbosa dos Santos.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1270/2026 - TCU – Plenário



VISTOS e relacionados este processo de apartado originado do TC 020.456/2016-6, decorrente de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), acerca de possíveis irregularidades nas administrações regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e do Serviço Social do Comércio no estado do Rio de Janeiro;

Considerando que, no acórdão 1924/2021-Plenário, foram aplicadas multas aos Srs. Júlio Cezar Rezende de Freitas, Miguel Nelson Lasalvia e Jorge Marão Filho, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

Considerando que os Srs. Miguel Nelson Lasalvia e Jorge Marão Filho faleceram em 2024, antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, e que as sanções aplicadas possuem caráter personalíssimo;

Considerando que a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos propõe a revisão, de ofício, do acórdão 1924/2021-Plenário, com fundamento no art. 3º, § 2º, da Resolução -TCU 178/2005, para tornar insubsistentes as penalidades aplicadas aos Srs. Miguel Nelson Lasalvia e Jorge Marão Filho;

Considerando que o Sr. Júlio Cezar Rezende de Freitas faleceu em 13.7.2025, após o trânsito em julgado do processo, ocorrido em 6.6.2025, e que a unidade instrutiva propõe a restituição do processo ao CBEX para autuação da cobrança executiva referente a esse responsável;

Considerando que o MP/TCU manifesta concordância com as propostas da unidade instrutiva;

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, conforme pareceres convergentes emitidos no processo, em:

- revisar, de ofício, o acórdão 1.924/2021-Plenário, com fundamento no § 2º do art. 3º da resolução 178/2005, a fim de tornar insubsistente a penalidade de multa aplicada aos Srs. Miguel Nelson Lasalvia e Jorge Marão Filho por meio do item 9.2.3. do referido acórdão, em razão da comprovação, nos autos, de seu falecimento antes do trânsito em julgado da deliberação;

- restituir o processo ao CBEX para autuação da cobrança executiva referente ao Sr. Júlio Cezar Rezende de Freitas;

1. Processo TC-003.694/2017-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 008.745/2026-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.778/2026-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.721/2026-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.726/2026-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.783/2026-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.719/2026-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.729/2026-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.741/2026-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 004.930/2019-3 (SOLICITAÇÃO); 008.779/2026-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 029.888/2017-4 (DENÚNCIA); 008.739/2026-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.725/2026-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.727/2026-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.784/2026-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.732/2026-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.716/2026-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.780/2026-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.718/2026-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.723/2026-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.645/2026-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.907/2025-0 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO); 008.735/2026-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.728/2026-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.804/2026-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.650/2026-8 (COBRANÇA EXECUTIVA)

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



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

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

1.4. Órgão/Entidade: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro.

1.5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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

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

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

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1271/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.395/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Odair Jose da Cunha (948.923.936-49).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo destinado à verificação do atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo Deputado Federal Odair José da Cunha, indicado para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos da Resolução-TCU 334/2021;

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. reconhecer, nos termos da Resolução-TCU 334/2021, o atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo Deputado Federal Odair José da Cunha, indicado para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União; e

9.2. arquivar o presente processo, preservando o sigilo dos dados pessoais do interessado.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1271-17/26-P.
13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1272/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.117/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Carina Lins Gayoso Beze (26487/OAB-DF), Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Demian da Silveira Lima Guedes (114507/OAB-RJ) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Perto S.A. Periféricos para Automação, a respeito de irregularidades na Licitação 348/2025 – CECOT/BR, conduzida pela Caixa Econômica Federal, para a aquisição de equipamentos de autoatendimento;

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, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, retifique o edital da Licitação 348/2025 – CECOT/BR, a fim de incluir o parcelamento do objeto, com a republicação do instrumento convocatório e a devolução do prazo para apresentação das propostas, ou anule o certame e inicie o planejamento de nova contratação, com o devido parcelamento do objeto; e

9.3. ordenar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que proceda ao monitoramento da determinação contida no item 9.2 desta deliberação;

9.4. levantar o sigilo da peça 51 destes autos;

9.5. dar ciência deste Acórdão à Caixa Econômica Federal e à representante; e

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

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1272-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1273/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.979/2024-3.



2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrentes: Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Periferias; Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Secretaria Nacional de Segurança Hídrica.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela União, representando a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério das Cidades, contra o Acórdão 2.744/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. considerar prejudicados os pedidos formulados às peças 165 e 185;
- 9.3. prorrogar o prazo, por 180 dias, para cumprimento da determinação fixada no item 9.3 do Acórdão 2.744/2025-TCU-Plenário; e
- 9.4. informar o teor da presente deliberação aos embargantes e demais interessados.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1273-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1274/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.505/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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 da desestatização, por meio de concessão, da administração e exploração da infraestrutura do Canal de Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí/SC;

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, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 9º da IN-TCU 81/2018, dado o escopo definido para a análise e ressalvadas as determinações e recomendações feitas neste Acórdão, que não foram identificadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo de outorga;

9.2. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital:

9.2.1. em caso de novas alterações na modelagem, seja apresentada fundamentação técnica detalhada demonstrando os impactos das alterações no desconto máximo de tarifa, incluindo memória de cálculo atualizada, assegurando transparência, rastreabilidade e segurança jurídica ao processo licitatório, em observância ao art. 5º da Lei 14.133/2021 e ao art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.2.2. retifiquem as memórias de cálculo de volumes de dragagem contidas no EVTEA e na planilha de modelagem financeira, assegurando que a otimização das profundidades por trecho, estabelecidas em 15,3m para o canal interno e 16,0m para o canal externo, reflita-se na redução proporcional dos volumes a serem dragados, bem como ajustem os custos de CAPEX no fluxo de caixa do projeto, refletindo os novos quantitativos de dragagem obtidos, visando preservar a modicidade tarifária e a correção do VPL da concessão, conforme princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.2.3. retifiquem a memória de cálculo detalhada da Distância Média de Transporte (DMT) global, recalculando-a com base na média ponderada dos volumes de cada trecho, visando eliminar a inconsistência entre o Relatório Técnico e o EVTEA, além de assegurar a rastreabilidade do parâmetro utilizado no cálculo do custo unitário de dragagem, conforme o princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.2.4. quanto à revitalização do Molhe de Navegantes, com fundamento no art. 5º da Lei 14.133/2021, revisem o cronograma de investimentos e obrigações constantes do Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA), para compatibilizar o prazo de execução da revitalização urbana com as intervenções de readequação estrutural do Molhe Norte, garantindo coerência executiva entre os projetos e evitando que o aumento do escopo urbanístico comprometa a celeridade das metas de navegabilidade previstas para a Fase 2 da concessão;

9.2.5. quanto à alocação de riscos de engenharia, com fundamento nos arts. 5º e 103 da Lei 14.133/2021:

9.2.5.1. estabeleçam, na minuta de contrato ou nos anexos técnicos, critérios objetivos para a validação das soluções de engenharia no Plano Básico de Implantação (PBI), exigindo que os aportes da União no regime de risco compartilhado (70/30) sejam precedidos de estudos técnicos definitivos que comprovem a necessidade e a modicidade dos custos, evitando a transferência de incertezas de planejamento para a fase de execução;

9.2.5.2. incluam cláusula contratual de “Engenharia de Valor” ou mecanismo análogo de compartilhamento de ganhos de produtividade, garantindo que eventuais otimizações de traçado, reduções de escopo ou inovações tecnológicas identificadas pela concessionária no Plano Básico de Implantação (PBI), resultem na reversão proporcional de benefícios em favor da modicidade tarifária ou na redução dos aportes públicos previstos na matriz de risco;

9.2.5.3. adotem as providências necessárias para que a Antaq disponha de capacidade técnica adequada à análise do Plano Básico de Implantação (PBI) e ao acompanhamento da execução das obras sob regime de compartilhamento;

9.2.6. quanto à alocação de risco de demanda, em atendimento ao art. 18 da Lei 8.987/1995:



9.2.6.1. procedam à revisão do EVTEA, incorporando cronograma fático-temporal realista para a entrada em operação do ITJ01, abstendo-se de utilizar projeções de receita baseadas em capacidades operacionais que comprovadamente só estarão disponíveis em anos subsequentes à conclusão das obras do canal;

9.2.6.2. ajustem a redação da cláusula de compartilhamento de risco de capacidade para assegurar que o reequilíbrio econômico-financeiro por frustração de demanda seja acionado somente se o déficit for sistêmico no complexo portuário como um todo, e não em razão de desempenho insuficiente de terminal específico cuja demanda possa ser absorvida pelos demais terminais;

9.2.7. quanto às minutas contratuais:

9.2.7.1. aprimorem a redação da subcláusula 8.2 do contrato para que a consequência da ausência de manifestação do poder concedente, no prazo de 60 dias, não resulte em anuência tácita;

9.2.7.2. saneiem a ambiguidade dos itens 140 e 141 do Anexo 1 da minuta de contrato, esclarecendo se o terceiro ano de IQS superior a 45 dias deve ser consecutivo aos dois anteriores para início do processo de caducidade, ou se basta que ocorra em algum momento ao longo da concessão;

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital:

9.3.1. faça publicar, no sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 3/2024, os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU, assegurando que o mercado e a sociedade civil tenham acesso ao projeto em sua configuração final, em observância aos princípios previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada nos Acórdãos 1.834/2024-TCU-Plenário e 881/2025-TCU-Plenário;

9.4. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. em projetos futuros em que houver alterações substanciais na modelagem após o período de transparência social, avaliem a realização de sessões públicas complementares ou consultas dirigidas, sobretudo quando houver alteração dos incentivos contratuais e do alinhamento de interesses entre os entes envolvidos;

9.4.2. por ocasião da estruturação do arrendamento definitivo do terminal ITJ01, realizem análise integrada de todas as fontes de receita da Autoridade Portuária de Itajaí, dimensionando a contrapartida financeira do arrendatário para garantir sustentabilidade sem gerar acúmulo desnecessário de recursos que possa comprometer a modicidade tarifária do complexo no longo prazo;

9.4.3. ajustem as minutas do edital e do contrato, desta e de futuras concessões, para que o procedimento de revisão extraordinária siga o rito legal estabelecido na Lei Complementar 214/2025, assegurando que o mecanismo de neutralidade tributária seja implementado conforme os critérios técnicos e os prazos de decisão administrativa nela previstos;

9.4.4. aperfeiçoem a redação das cláusulas referentes à remoção de obstáculos no canal, estabelecendo a cota altimétrica de -16,50 metros DHN como parâmetro técnico obrigatório para a retirada de toda estrutura, mapeada no CAPEX inicial ou identificada futuramente;

9.4.5. avaliem mecanismos a serem adotados pela concessionária para fomentar a capacidade de integração e a evolução do VTS para padrões compatíveis com o VTMIS, ainda que de forma escalonada ao longo da execução contratual, assegurando que o sistema permaneça interoperável com as evoluções tecnológicas que venham a ser adotadas pelos demais agentes do complexo portuário;

9.4.6. quanto à alocação de risco de demanda:

9.4.6.1. realizem análise de sensibilidade que considere a demanda global do complexo portuário, avaliando o potencial de absorção da carga containerizada pelos demais terminais do complexo, notadamente a Portonave, visando aprimorar as projeções de receita do EVTEA;

9.4.6.2. estabeleçam diretrizes para a futura licitação do Terminal ITJ01 que vinculem seus marcos de investimento à infraestrutura disponibilizada pela concessão do canal, assegurando a máxima eficiência logística do complexo;

9.4.7. quanto ao Plano de Dragagem:

9.4.7.1. estabeleçam, nas diretrizes de elaboração do Plano de Dragagem, que o estudo de modelagem da sedimentação a ser apresentado anualmente pela concessionária incorpore as recomendações técnicas do Relatório de Balanço Sedimentar, notadamente quanto à sistematização de banco de dados de levantamentos hidrográficos mensais e ao monitoramento da retenção de sedimentos em reservatórios a montante;

9.4.7.2. avaliem a inclusão, no Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA), da obrigatoriedade de instalação de equipamentos de medição de correntes e transporte de sedimentos (como ADCP) em pontos estratégicos do canal, como subsídio técnico para o Comitê de Dragagem na validação das Revisões Extraordinárias decorrentes de assoreamento extraordinário;

9.4.8. nos estudos técnicos de futuros processos de desestatização, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar inventário de interferências e obstáculos físicos para as intervenções que apresentem elevada materialidade, abstendo-se de utilizar a sistemática de “vícios ocultos” ou cláusulas genéricas de compartilhamento de riscos para estruturas físicas visíveis e identificáveis na fase de projeto, com o intuito de conferir fidedignidade ao orçamento referencial, garantir a segurança jurídica e mitigar a ocorrência de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de lacunas evitáveis na fase de planejamento;

9.5. recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.5.1. em futuros processos de desestatização, assegure a publicidade das memórias de cálculo relativas às fórmulas paramétricas do Índice de Reajustamento Contratual (IRC) desde a fase de audiência pública, evitando a necessidade de diligências suplementares e garantindo maior previsibilidade aos licitantes;

9.5.2. quanto ao casco soçobrado do navio Pallas:

9.5.2.1. estabeleça, no contrato, mecanismo de governança prevendo participação ativa do Poder Concedente nas tratativas com o Iphan desde o início da concessão, assegurando alinhamento institucional e celeridade na aprovação do Projeto de Salvamento Arqueológico;

9.5.2.2. defina plano de contingência a ser implementado caso a aprovação do Iphan não ocorra em até 12 meses contados da submissão do projeto pela concessionária, incluindo revisão de metas e prazos da Fase 1 ou soluções alternativas que preservem os objetivos da concessão;

9.5.3. quanto à alocação de riscos de engenharia:

9.5.3.1. para os fins estabelecidos no subitem 9.2.5.3, contrate apoio técnico especializado, recorra a Organismo de Inspeção Acreditada (OIA) ou estructure equipe multidisciplinar dedicada à análise do Plano Básico de Implantação (PBI) e ao acompanhamento das obras sob regime de compartilhamento;

9.5.3.2. publique, em sítio eletrônico, memória justificada dos impactos decorrentes da aprovação do Plano Básico de Implantação (PBI), incluindo as soluções técnicas adotadas, variações de quantitativos e otimizações nele definidas, bem como os respectivos reflexos na equação econômico-financeira do contrato e na tarifa praticada, para possibilitar o controle social sobre o regime de compartilhamento de riscos;

9.6. ordenar à AudPortoFerrovia que:

9.6.1. verifique a efetiva implementação e os impactos das seguintes medidas a que se comprometeram o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), previamente à publicação do edital, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020:

9.6.1.1. formalização, no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), no fluxo de caixa e nas minutas de edital e contrato, da substituição da contribuição inicial única por

contribuições anuais de R\$ 12 milhões, assegurando que o fluxo de caixa consolidado da Autoridade Portuária de Itajaí reflita o novo modelo de repasses desde a Data de Assunção;

9.6.1.2. inclusão no fluxo de caixa do orçamento atualizado da revitalização do Molhe de Navegantes, no montante de R\$ 25.362.191,28, em substituição ao valor original de R\$ 896 mil;

9.6.1.3. alocação integral dos riscos de variação de custos da revitalização do Molhe de Navegantes à concessionária, vedando o direito a reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário para essa rubrica;

9.6.1.4. inclusão, na minuta do contrato, de mecanismo de compartilhamento de risco de capacidade vinculado ao descasamento cronológico entre a entrega do canal e a entrada em operação do terminal ITJ01;

9.6.1.5. inclusão dos custos de derrocamento no fluxo de caixa do projeto, com exclusão da sobreposição dos volumes de dragagem, e inserção de cláusulas contratuais de compartilhamento de risco para essa rubrica;

9.6.1.6. inclusão, na minuta do contrato, das subcláusulas que detalham o mecanismo de compartilhamento de risco (70/30) para as obras de readequação do canal, e retirada do item “Novo dolfim de amarração oeste” do CAPEX, do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e das minutas jurídicas;

9.6.1.7. supressão dos custos de mobilização da draga TSHD 1.800 m³ do OPEX do projeto;

9.6.1.8. retificação do descompasso temporal entre o cronograma das despesas operacionais (OPEX) do sistema VTS e o cronograma de implantação correspondente;

9.6.1.9. alinhamento da tabela de metas de nível de serviço constante do Anexo 1 da minuta do contrato com as obrigações ativas desde a Data de Assunção;

9.6.1.10. adequação dos pesos do Índice de Reajustamento Contratual (IRC) à modelagem segregada do canal de acesso;

9.6.1.11. promoção das adequações formais e materiais nas minutas de edital e contrato comprometidas nos ofícios de resposta à AudPortoFerrovia;

9.6.1.12. adoção do desconto máximo de tarifa de 9,26% no instrumento convocatório, em substituição ao percentual de 10,43% anteriormente previsto na modelagem;

9.6.2. monitore o cumprimento das determinações e recomendações deste acórdão;

9.7. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 4º, inciso II, e 16 da Resolução-TCU 315/2020, que, em geral, nos processos de desestatização ainda não licitados e submetidos ao controle prévio desta Corte na forma da Instrução Normativa-TCU 81/2018:

9.7.1. abstenham-se de promover, após a deliberação plenária e previamente à publicação do edital, alteração que modifique elementos estruturais da modelagem submetida, assim compreendidos, no mínimo, o objeto da concessão, o regime concorrencial e as condições de participação no certame, a matriz de alocação de riscos, bem como a estrutura tarifária e de remuneração, bem como, em juízo de finalidade, qualquer outro elemento cuja modificação seja apta a afetar a equação econômico-financeira do contrato, o nível de competição do certame ou a repartição de riscos entre as partes;

9.7.2. submetam previamente à apreciação desta Corte, em rito próprio da Instrução Normativa-TCU 81/2018, eventual alteração que recaia sobre os elementos estruturantes, referidos no item 9.7.1, sendo facultada a condução simplificada do exame quando a matéria já houver sido substancialmente instruída em fase anterior;

9.7.3. observem que, para os fins dos itens 9.7.1 e 9.7.2, não se consideram alterações estruturais, aptas a exigir novo ciclo fiscalizatório, o cumprimento das determinações e recomendações constantes desta deliberação, nem os ajustes técnicos pontuais que não modifiquem o objeto da concessão, o regime concorrencial, a matriz de alocação de riscos ou a estrutura tarifária e de remuneração, os quais seguem o fluxo ordinário de saneamento previamente à publicação do edital.



9.8. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em combinação com os arts. 5º e 103 da Lei 14.133/2021 e o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, tendo em vista os riscos de seleção adversa e de comportamento oportunístico diagnosticados pela unidade instrutora nesta fiscalização, que:

9.8.1. revisitem e fundamentem expressamente, antes da publicação do edital, a calibragem dos requisitos de qualificação técnica constantes da minuta convocatória, à luz do objeto contratado — qual seja, a garantia das condições de navegabilidade do canal de acesso aquaviário ao Porto de Itajaí, e não a mera execução física da dragagem — considerando, especificamente:

9.8.1.1. a admissibilidade de que a capacidade técnica e operacional adequada à entrega do serviço de navegabilidade esteja comprovada, esteja efetivamente disponível e esteja contratualmente vinculada à execução do empreendimento, ainda que não detida exclusivamente pelo bloco de controle societário da licitante vencedora;

9.8.1.2. a proporcionalidade entre o grau de restrição imposto à forma de aporte da capacidade técnica e o efeito que essa restrição produz sobre o universo competitivo, mormente em mercado global de dragagem reconhecidamente estreito, concentrado em pequeno número de empresas com frotas de TSHD compatíveis com a magnitude e a complexidade técnica da intervenção projetada;

9.8.1.3. a aderência da calibragem adotada aos princípios da competitividade, do planejamento, da eficiência e da modicidade tarifária, tais como consagrados, respectivamente, no art. 5º da Lei 14.133/2021 e no art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.8.2. consolidem a fundamentação resultante em documento técnico circunstanciado, a ser juntado aos autos do processo de desestatização e disponibilizado a esta Corte previamente à publicação do edital, do qual conste o enfrentamento individualizado dos riscos diagnosticados nesta fiscalização e a justificativa expressa para a opção adotada.

9.9. dar ciência desta deliberação ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e à Infra S.A.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1275/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.645/2025-8.

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

3. Responsável: Robson Silva da Rocha (460.733.882-68)

4. Entidade: Caixa Econômica Federal

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

8. Representação legal: Anna Clara Soares Palheta (OAB/PA 39.917)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão da prática de irregularidade envolvendo apropriação indébita,



movimentação bancária sem autorização do cliente, falsificação de documentos e recebimento de numerário sem contabilização do valor,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária 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 “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do sr. Robson Silva da Rocha, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/11/2017	24.243,61
14/11/2017	10.656,56

9.2. aplicar ao sr. Robson Silva da Rocha multa no valor de R\$ 27.000,00 (vinte e sete 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 pelo sr. Robson Silva da Rocha, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.5. inhabilitar o sr. Robson Silva da Rocha 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 Pará, 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 ao responsável e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1275-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1276/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.256/2024-7.

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

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

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



4. Unidade jurisdicionada: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP).

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Gustavo Valadares (18669/OAB-DF), Luana Karen de Azevedo Santana (60309/OAB-DF) e outros, representando Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades no Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região (Crefito-3);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 a 236, inciso VI, do Regimento Interno, em:

9.1. considerar a denúncia parcialmente procedente;

9.2. dar ciência ao Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região (Crefito-3), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que o exercício de atos de representação judicial (como sustentações orais e audiências) por ocupantes de cargos em comissão, ainda que mediante a cláusula de advocação prevista na Portaria 105/2025, deve ocorrer de forma excepcional e fundamentada, sob pena de afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal e à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 944/2014 e 2.201/2023, do Plenário), os quais estabelecem que tais funções devem ser exercidas privativamente por ocupantes de cargos efetivos;

9.3. informar o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região e o Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional do teor desta decisão;

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

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1276-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Revisor) e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1277/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.587/2021-1.

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

3. Recorrente: Banco Central do Brasil (Bacen).

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).

8. Representação legal: Eliane Coelho Mendonça (78456/OAB-MG) e Humberto Cestaro Teixeira Mendes (257789/OAB-SP), representando o Banco Central do Brasil.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria em que, nesta fase processual, aprecia-se pedido de reexame contra o Acórdão 1.808/2023-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do presente pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1277-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1278/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.036/2025-1.

1.1. Apenso: 008.119/2025-2

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

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

4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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 em que se aprecia o relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a aplicação das políticas de reserva legal de vagas para pessoas negras e pessoas com deficiência nos concursos públicos da Administração Pública Federal Direta e Indireta, com foco na melhoria do acesso desses grupos historicamente excluídos a oportunidades estáveis de trabalho, renda e reconhecimento institucional, promovendo justiça social e maior diversidade nos quadros da Administração Pública Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), na condição de coordenador do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas no Serviço Público Federal, e em articulação com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), com fundamento no art. 10º da Lei 15.142/2025 e no art. 22 do Decreto 12.536/2025, que, no prazo de 180 dias:

9.1.1. desenvolva metodologia unificada de acompanhamento e avaliação da aplicação das reservas de vagas em concursos públicos federais destinadas a pessoas pretas ou pardas, indígenas e quilombolas, metodologia que deve permitir verificar se as reservas de vagas estão sendo efetivamente aplicadas nas nomeações, contendo, no mínimo:

9.1.1.1. indicadores de efetividade e metas associadas;



- 9.1.1.2. definição clara das responsabilidades de cada órgão;
- 9.1.1.3. padrões mínimos de interoperabilidade entre as bases de dados;
- 9.1.1.4. fluxos contínuos de coleta e consolidação das informações sobre concursos, nomeações e ingresso por reserva de vagas;
- 9.1.1.5. mecanismos de transparência ativa, com divulgação de dados em formato aberto, que permitam o acompanhamento público dos resultados do monitoramento e avaliação; e
- 9.1.1.6. periodicidade mínima para avaliações estruturadas da política;
- 9.1.2. elabore nota técnica orientando os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre os métodos atualmente disponíveis para a alocação das vagas legalmente reservadas em editais que agrupem diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade ou estruturas regionalizadas, explicitando os contextos em que cada método é melhor indicado, de modo que não comprometam o quantitativo de nomeações de candidatos que optaram por concorrer como cotistas em relação ao número de vagas reservadas ou o direito desses candidatos de concorrer concomitantemente às vagas destinadas a ampla concorrência, conforme prevê o art. 7º da Lei nº 15.142/2025 e o art. 9º da IN MGI/MDHC 260/2025;
- 9.2. recomendar ao MGI, em articulação com o MDHC, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
 - 9.2.1. inclua, na metodologia unificada de acompanhamento e avaliação prevista no subitem 9.1.1, as informações relativas à reserva de vaga destinada às pessoas com deficiência em concursos públicos federais; e
 - 9.2.2. atualize a IN MGI/MDHC 260/2025, em consonância com a nota técnica referida no subitem 9.1.2, de modo a incluir mecanismos para garantir a efetividade da reserva de vagas para pessoas com deficiência, no caso de editais que agrupem diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade ou estruturas regionalizadas de um mesmo órgão ou entidade;
- 9.3. recomendar ao MGI, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
 - 9.3.1. estabeleça padrões mínimos de publicidade e transparência para os editais de concursos públicos federais, entre os quais, mas não exclusivamente:
 - 9.3.1.1. edital de abertura com a ordem de nomeação prevista para os candidatos aprovados, inclusive aqueles que concorrem pelas vagas reservadas por lei;
 - 9.3.1.2. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, dos resultados intermediários e finais;
 - 9.3.1.3. divulgação tempestiva de todos os espelhos de provas (inclusive orais) para que os candidatos possam, se for o caso, exercer o direito de recorrer dos resultados;
 - 9.3.1.4. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, das portarias de nomeação, informando explicitamente a condição de cotista de cada candidato e a modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD), quando for o caso; e
 - 9.3.1.5. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, do quantitativo atualizado de nomeados pela ampla concorrência e por cada modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD);
 - 9.3.2. estabeleça diretrizes normativas e orientações técnicas padronizadas sobre a aplicação do art. 7º, § 2º, da Lei nº 15.142/2025 e do art. 10 da IN MGI/MDHC nº 260/2025, assegurando que candidatos optantes pelas cotas, quando aprovados dentro do quantitativo de vagas da ampla concorrência, sejam nomeados por esta última lista;
 - 9.3.3. estabeleça diretrizes normativas e orientadoras para assegurar a representatividade racial e a participação de pessoas com deficiência nas comissões responsáveis pela organização, condução e julgamento de concursos públicos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; e

9.3.4. desenvolva estudos com o objetivo de avaliar a aplicabilidade da implementação de um banco nacional de especialistas destinado ao cadastramento e à gestão de profissionais com formação e experiência em questões raciais para atuação em comissões de heteroidentificação, tendo como referência inicial o previsto nos arts. 15 a 19 da Resolução CNJ nº 541/2023, e a implementação do aproveitamento recíproco dos resultados de procedimentos de heteroidentificação entre concursos distintos, com base na experiência do Judiciário formalizada na Resolução CNJ nº 614/2025;

9.4. recomendar ao Ministério da Educação (MEC), em articulação com o MGI, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que regulamente os concursos públicos para os cargos de Professor da Carreira do Magistério Superior e de Professor da Carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, respeitadas a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal e a autonomia dos institutos federais prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei 11.892/2008, de modo a:

9.4.1. estabelecer procedimentos de planejamento para o preenchimento de vagas para o cargo de magistério superior e magistério EBTT, a fim de impedir o fracionamento de vagas por editais;

9.4.2. estabelecer padrões mínimos de publicidade e transparência para os editais, entre os quais, mas não exclusivamente:

9.4.2.1 edital de abertura com a ordem de nomeação prevista para os candidatos aprovados, inclusive aqueles que concorrem pelas vagas reservadas por lei;

9.4.2.2. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, dos resultados intermediários e finais;

9.4.2.3. divulgação tempestiva de todos os espelhos de provas (inclusive orais) para que os candidatos possam, se for o caso, exercer o direito de recorrer dos resultados;

9.4.2.4. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, das portarias de nomeação, informando explicitamente a condição de cotista de cada candidato e a modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD), quando for o caso; e

9.4.2.5. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, do quantitativo atualizado de nomeados pela ampla concorrência e por cada modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD);

9.5. determinar ao MIR que, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, no art. 8º, § 1º, III, do Decreto 12.536/2025 e no art. 19, § 1º, III, da IN MGI/MIR/MPI 261/2025, defina, no prazo de 90 dias, o conteúdo que deve reger as capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração;

9.6. recomendar ao MIR, em articulação com o MGI, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça os requisitos mínimos a serem exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos, em termos de carga horária mínima, modalidades de oferta a serem adotadas e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância;

9.7. recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU nº 315/2020, que avalie a oportunidade e conveniência de:

9.7.1. harmonizar o art. 5º, § 3º, da Resolução-CNMP nº 170/2017 com o previsto no art. 9º do Decreto 12.536/2025 e no art. 9º da Resolução-CNJ 541/2023;

9.7.2. harmonizar o art. 16, inciso IV, da Resolução-CNMP 81/2012 com o previsto nos arts. 14 a 17 da IN MGI/MDHC 260/2025;

9.7.3. estabelecer os requisitos mínimos a serem exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos nos concursos do Ministério Público, em termos de carga horária mínima, modalidades de oferta a serem

adotadas e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância;

9.8. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a oportunidade e conveniência de:

9.8.1. elaborar normativo que estabeleça regras para aplicação da reserva de vagas para pessoas com deficiência em todos os concursos públicos do Poder Judiciário, a exemplo da Resolução-CNJ nº 203/2015, que regulamenta a reserva de vagas para pessoas negras; e

9.8.2. aprimorar os requisitos mínimos exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos nos concursos do Poder Judiciário, em termos de modalidade de oferta a ser adotada e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância;

9.9. dar ciência ao MGI, ao MIR e ao MPI, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que o art. 11 da IN Conjunta MGI-MIR-MPI 261/2025 está em desacordo com o art. 6º da Lei 15.142/2025 e os artigos 19 e 23 do Decreto 12.536/2025, na medida em que estabelece duas cláusulas de barreira para candidatos optantes pela reserva de vagas em concursos públicos em situações não previstas nas normas de hierarquia superior, infringindo, assim, o princípio da hierarquia das normas;

9.10. dar ciência às universidades federais e às instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, previstas no art. 1º, incisos I, II, III e V da Lei 11.892/2008, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.10.1. o fracionamento de vagas em mais de um certame, excetuadas as situações devidamente justificadas, viola o § 1º do art. 5º da Lei 15.142/2025, o art. 20, § 1º, do Decreto 12.536/2025 e o art. 29 da IN MGI/MDHC 260/2025; e

9.10.2. o fracionamento de vagas por áreas de conhecimento, especialidades ou localidades no que diz respeito à aplicação das políticas de reserva de vagas, ao considerar diferentes áreas de conhecimento, especialidades ou localidades de uma mesma carreira de magistério como cargos distintos, contraria o art. 3º, parágrafo único, da Lei 8.112/1990; e

9.11. autorizar, com fundamento no art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, o monitoramento das recomendações constantes deste Acórdão, na forma proposta pela AudEducação.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1278-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1279/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.084/2024-7.

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

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

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

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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



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

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento que tem por objetivo examinar a evolução dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e a aderência das decisões alocativas de capital ao Planejamento Estratégico da companhia;

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 à Petróleo Brasileiro S/A, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. estabeleça, formalmente, faixas de variação esperadas e de limites de tolerância para a execução de cada item das fontes e dos usos de caixa (investimentos/CAPEX, remuneração aos acionistas e pagamento de dívidas), em estrita observância aos guidances estabelecidos em seu Planejamento Estratégico (Plano de Negócios) vigente;

9.1.2. institua e aprove, nas instâncias de governança competentes, plano de contingência a ser acionado tempestivamente sempre que houver a aproximação material ou o rompimento dos limites de variação estipulados nos termos do item 9.1.1 deste acórdão, visando o reequilíbrio financeiro e resguardando a capacidade de investimento da companhia, com fundamento no princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e no dever de diligência dos administradores (art. 153 da Lei 6.404/1976);

9.1.3. incorpore na elaboração do referido plano de contingência parâmetros que levem em consideração: (i) testes de estresse para cenários macroeconômicos e de choques de preços oriundos de tensões geopolíticas internacionais e (ii) o monitoramento do posicionamento da Petrobras (benchmarking) frente ao comportamento das empresas pares do mercado global de óleo e gás;

9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) a dar continuidade, em processo apartado ou em etapas sucessivas nestes autos, ao acompanhamento dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras, com fundamento no art. 241 do Regimento Interno do TCU, com o objetivo de identificar eventuais riscos nas variações dos indicadores que venham a ser técnica ou economicamente injustificáveis ou se mostrem incompatíveis com o Planejamento Estratégico da companhia;

9.3. manter a chancela de sigilo sobre as peças originais produzidas nestes autos que contenham informações estratégicas ou empresariais confidenciais da Petrobras, bem assim a instrução de peça 85, inclusive os seus Apêndices A, B, C, D, E e F, nos termos do art. 22 da Lei 12.527/2011, c/c art. 8º, § 3º, inciso III, e art. 11, inciso III, da Resolução-TCU 294/2018, conferindo-se publicidade apenas às versões das instruções técnicas e do presente Relatório e Voto em que tais dados sensíveis tenham sido omitidos;

9.4. classificar como pública a peça 84, que contém apenas o Apêndice G da instrução de peça 85, no qual foram omitidas as informações confidenciais indicadas pela Petrobras e que segue reproduzida no relatório que fundamenta o presente acórdão; e

9.5. comunicar a presente deliberação à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração da Petrobras.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1279-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.



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

ACÓRDÃO Nº 1280/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.438/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
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: Carolina de Almeida Soares (509866/OAB-SP), entre outros, representando a Viabahia Concessionaria de Rodovias S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações do Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 010.482/2016-4, acerca do cumprimento de obrigações contratuais e atuação da ANTT na ECO 101, responsável pela Concessão da Rodovia BR-101/ES/BA,

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 as determinações do item 9.3, subitens 9.3.1 a 9.3.11, do Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, integralmente atendidas;
- 9.2. comunicar esta deliberação à ANTT e ao Ministério dos Transportes; e
- 9.3. arquivar os presentes autos, com base no art. 169, V, do RTCU.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1280-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1281/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.807/2017-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: César Augusto Gonçalves (232.604.247-68) e Instituto Brasileiro de Hospedagem – IBH (04.785.175/0001-02).
4. Unidade jurisdicionada: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymmler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação Legal: Mauro Porto (OAB/DF 12.878), Nader Franco de Oliveira (OAB/DF 5.712), entre outros, representando César Augusto Gonçalves e Instituto Brasileiro de Hospedagem.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, se aprecia recurso de revisão contra o Acórdão 796/2022-TCU-1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito negar-lhe provimento; e
- 9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1281-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1282/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.647/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

3.2. Responsável: Alexandre Augusto Jorge Barbosa (491.781.481-20).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: 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: Augusto Correa de Sousa (75700/OAB-GO), Carlos Marcio Rissi Macedo (22703/OAB-GO) e outros, representando Alexandre Augusto Jorge Barbosa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa, em razão de movimentações financeiras irregulares em prejuízo do banco público,

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

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, 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 da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)



21/11/2019	2.859,00
25/11/2019	3.280,00
27/11/2019	1.960,00
29/11/2019	1.679,70
3/12/2019	1.565,00
9/12/2019	3.171,00
13/12/2019	1.812,00
13/12/2019	1.812,00
16/12/2019	3.624,00
20/12/2019	4.235,00
30/12/2019	4.077,00
16/1/2020	380,00
20/1/2020	2.891,00
20/1/2020	2.891,00
22/1/2020	2.310,00
27/1/2020	1.250,00
31/1/2020	2.478,00
5/2/2020	3.555,00
10/2/2020	1.754,24
17/2/2020	2.920,00
17/2/2020	2.920,00
20/2/2020	2.718,37
2/3/2020	2.360,00
2/3/2020	2.065,00
4/3/2020	2.915,00
4/3/2020	3.180,00
5/3/2020	4.770,00
13/3/2020	4.712,00
13/3/2020	4.712,00
18/3/2020	2.976,00
18/3/2020	2.976,00
20/3/2020	4.410,60
20/3/2020	4.410,60
30/3/2020	3.471,00



3/4/2020	4.768,00
6/4/2020	3.471,00
6/4/2020	4.288,00
9/4/2020	4.685,00
9/4/2020	4.685,00
13/4/2020	4.245,00
5/5/2020	4.824,00
5/5/2020	3.718,00
7/5/2020	2.144,00
11/5/2020	4.945,93
12/5/2020	4.020,00
15/5/2020	4.020,00
15/5/2020	4.806,00
19/5/2020	2.459,05
19/5/2020	4.242,94
19/5/2020	4.959,89
20/5/2020	3.310,00
20/5/2020	3.310,00
25/5/2020	2.466,95
25/5/2020	3.484,00
26/5/2020	2.170,00
27/5/2020	3.300,00
29/5/2020	3.481,50
29/5/2020	2.410,60
29/5/2020	1.623,90
1º/6/2020	4.288,00
4/6/2020	3.216,00
8/6/2020	4.688,00
9/6/2020	4.820,00
10/6/2020	4.020,00
12/6/2020	4.288,00
12/6/2020	3.880,00
15/6/2020	1.300,00
15/6/2020	1.169,00



17/6/2020	3.600,00
22/6/2020	4.824,00
22/6/2020	3.240,00
23/6/2020	2.783,64
24/6/2020	2.480,00
24/6/2020	4.824,00
26/6/2020	4.832,00
26/6/2020	4.832,00
29/6/2020	3.084,60
14/7/2020	562,87
14/7/2020	562,87
14/7/2020	4.780,00
14/7/2020	4.780,00
16/7/2020	4.236,51
16/7/2020	2.400,00
20/7/2020	1.417,44
20/7/2020	4.683,98
20/7/2020	4.683,97
21/7/2020	3.890,00
23/7/2020	2.424,00
7/8/2020	4.826,00
10/8/2020	4.867,00
10/8/2020	4.867,00
12/8/2020	3.851,77
12/8/2020	3.500,00
17/8/2020	4.743,61
17/8/2020	4.630,00
17/8/2020	887,27
18/8/2020	4.645,11
19/8/2020	3.750,53
20/8/2020	4.887,09
20/8/2020	4.500,00
21/8/2020	4.639,07
24/8/2020	4.900,00



24/8/2020	4.900,00
26/8/2020	4.650,00
27/8/2020	4.938,95
27/8/2020	4.938,95
31/8/2020	4.500,00
31/8/2020	3.800,00
1º/9/2020	2.282,64
4/9/2020	4.250,00
8/9/2020	4.500,00
8/9/2020	4.700,00
9/9/2020	1.528,32
11/9/2020	4.938,00
11/9/2020	4.980,50
14/9/2020	4.846,00
14/9/2020	4.400,00
16/9/2020	3.817,25
17/9/2020	805,53
18/9/2020	4.600,00
18/9/2020	3.900,00
18/9/2020	1.000,00
21/9/2020	4.830,81
21/9/2020	1.243,99
22/9/2020	4.100,00
23/9/2020	4.084,24
25/9/2020	4.990,13
25/9/2020	4.989,00
29/9/2020	4.891,23
1º/10/2020	4.981,23
1º/10/2020	4.980,23
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00



5/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
13/10/2020	1.900,00
13/10/2020	1.000,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.021,26
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.200,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.838,12
19/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	400,00
20/10/2020	1.900,00



20/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	461,77
23/10/2020	1.900,00
23/10/2020	1.900,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	441,00
26/10/2020	1.980,00
26/10/2020	1.950,00
26/10/2020	1.950,00
26/10/2020	1.900,00
26/10/2020	1.900,00
28/10/2020	1.900,00
28/10/2020	1.900,00
28/10/2020	1.600,00
28/10/2020	1.621,24
29/10/2020	1.900,00
29/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.024,27
16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00



16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.500,00
17/11/2020	1.243,99
17/11/2020	1.934,90
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.950,00
17/11/2020	250,00
18/11/2020	1.361,00
18/11/2020	1.892,00
18/11/2020	1.762,00
18/11/2020	1.965,23
19/11/2020	1.900,00
19/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.958,58
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	550,00
20/11/2020	1.960,14
20/11/2020	1.655,94
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00



23/11/2020	1.781,63
25/11/2020	1.900,00
25/11/2020	1.996,09
25/11/2020	1.890,00
25/11/2020	1.960,00
25/11/2020	1.790,00
25/11/2020	360,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	650,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
7/12/2020	1.331,69
7/12/2020	400,00
9/12/2020	1.900,00
9/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.721,69
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	941,23
11/12/2020	1.200,00
14/12/2020	1.900,00
14/12/2020	1.900,00
14/12/2020	500,00
15/12/2020	1.900,00



15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.829,91
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	924,29
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	900,00
18/12/2020	1.000,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.984,97
21/12/2020	1.440,82
22/12/2020	1.903,27
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	800,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00



24/12/2020	1.970,00
24/12/2020	1.186,43
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.594,77
30/12/2020	1.900,00
30/12/2020	1.655,39
30/12/2020	1.800,00
30/12/2020	1.479,20
30/12/2020	1.300,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	979,38
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.500,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00



8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	664,71
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.298,52
13/1/2021	1.300,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.399,38
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.500,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	50,15
1º/2/2021	1.900,00



1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.891,21
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.937,34
2/2/2021	1.500,00
3/2/2021	1.900,00
3/2/2021	1.900,00
3/2/2021	1.351,30
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	200,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.400,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	319,33
9/2/2021	1.900,00

17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	500,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	121,90
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	440,86
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00

24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	453,19
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	112,37
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
17/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00

18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.900,00
18/3/2021	1.915,09
19/3/2021	1.900,00
19/3/2021	1.900,00
19/3/2021	1.900,00
19/3/2021	1.900,00
19/3/2021	1.900,00
19/3/2021	1.900,00
19/3/2021	1.900,00
19/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.680,58
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
22/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00



23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	276,99
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00



30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.599,98
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.983,00
12/4/2021	1.900,00
12/4/2021	1.932,48
12/4/2021	1.072,31
20/4/2021	1.900,00
20/4/2021	1.900,00
20/4/2021	1.900,00
20/4/2021	1.900,00
20/4/2021	430,25
23/4/2021	1.900,00
23/4/2021	1.900,00
23/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
29/4/2021	1.900,00
29/4/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00



3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
4/5/2021	1.900,00
4/5/2021	1.900,00
4/5/2021	250,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	456,34
11/5/2021	1.950,00
11/5/2021	1.850,00
11/5/2021	1.880,00
11/5/2021	1.920,00
11/5/2021	969,42

1º/12/2020	1.980,00
1º/12/2020	1.980,00
1º/12/2020	1.980,00
1º/12/2020	1.980,00
1º/12/2020	1.918,94
2/12/2020	1.600,00
2/12/2020	1.550,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/2/2026: R\$ 2.188.280,29.

9.2. aplicar ao sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa 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\$ 2.150.000,00 (dois milhões, cento e cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão 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. 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 prestação, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da 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;

9.5. considerar grave a infração cometida e aplicar ao sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.6. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás/GO, à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1282-17/26-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1283/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.940/2025-8
3. Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53)
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio 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 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 extraordinária 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 do sr. Gesimário de Franca Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante 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\$)
4/3/2011	540,00
6/12/2011	272,50
6/2/2012	622,00
9/10/2015	303,94
6/7/2011	545,00
6/2/2014	724,00
6/5/2010	510,00
4/7/2014	724,00
9/10/2015	1.356,00
4/12/2015	788,00
6/10/2015	788,00
4/2/2011	540,00
4/10/2012	622,00
23/3/2010	0,92
6/11/2015	788,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2012	311,00
6/6/2012	622,00
4/12/2014	362,00
6/12/2012	622,00
6/7/2015	788,00
6/11/2013	678,00
23/3/2010	3.932,08
11/3/2014	724,00
7/5/2012	622,00
9/10/2015	678,00
6/1/2011	510,00
5/5/2011	545,00
5/6/2014	724,00
23/3/2010	25.804,00
7/11/2012	622,00
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
6/7/2010	510,00
4/9/2014	724,00
4/9/2014	362,00
5/3/2015	788,00
4/7/2013	678,00
6/12/2010	255,00
5/8/2010	510,00
6/9/2011	545,00
6/12/2010	510,00
5/9/2013	339,00
5/9/2013	678,00
6/6/2013	678,00
6/9/2010	255,00
7/1/2013	622,00
7/5/2015	788,00
7/5/2013	678,00
5/1/2012	545,00
6/9/2012	311,00
6/6/2011	545,00
4/4/2013	678,00
6/8/2014	724,00
6/2/2013	678,00
6/3/2012	622,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/5/2014	724,00
6/10/2015	394,00
23/3/2010	2.105,00
4/4/2014	724,00
4/12/2014	724,00
5/7/2012	622,00
4/8/2011	545,00
5/10/2015	788,00
6/4/2011	545,00
7/4/2015	788,00
5/11/2010	510,00
6/9/2011	272,50
4/12/2015	394,00
6/9/2012	622,00
6/10/2010	510,00
7/4/2010	510,00
5/6/2015	788,00
6/11/2014	724,00
6/9/2010	510,00
7/11/2011	545,00
6/10/2014	724,00
6/8/2013	678,00
6/8/2012	622,00
4/10/2013	678,00
6/10/2011	545,00
7/6/2010	510,00
6/3/2013	678,00
6/12/2011	545,00
5/4/2012	622,00

9.2. aplicar ao sr. Gesimário de Franca Carvalho multa no valor de R\$ 89.000,00 (oitenta e nove 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 pelo sr. Gesimário de Franca Carvalho, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;



9.5. inabilitar o sr. Gesimário de Franca Carvalho 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 Tocantins, 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 ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1283-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1284/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.994/2016-1.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda - Me (26.420.877/0001-25); Dalmo Antônio Tavares de Queiroz (143.954.361-53); Eduardo Alves Fayet (859.355.909-30); Fundação Universa (03.218.102/0001-76); Humberto Silva Gomes (516.214.871-72); Race Consult Consultoria Técnica e Representações Ltda (00.085.177/0001-38); Rafael Alves Fayet (503.862.399-91).

3.2. Recorrente: Dalmo Antônio Tavares de Queiroz (143.954.361-53)..

4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: Evaristo Vieira de Araújo Neto (40.750/OAB-DF), representando Rafael Alves Fayet; Cássio Victor Silva Benatti e Waldemar Soares Lima Junior (9338/OAB-DF), representando Fundação Universa; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Caio Rodrigo de Souza Lopes; Marcos Paulo de Castro Pereira (49.078/OAB-PR) e Marcelo José Ciscato (24.654/OAB-PR), representando Marcelo Sotomaíor Cardoso; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Luiz Henrique de Barros; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Flavia de Andrade Duque; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Antonio Lucena Benavenuto; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando SI Servicos de Levantamento de Informacoes Ltda; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Valor Brasília Assessoria e Servicos de Desenvolvimento Profissional Ltda; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Ag-1 Turismo Ltda - Me; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Bruno Ricardo de Souza Lopes; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Tatiana Carolina de Souza Lopes; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Alda Stela Ribeiro Lima; Luiz Carlos Krammer (28.060/OAB-RS) e Leandro Godois (47.097/OAB-RS),



representando Ronnie Reus Schroeder; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Antonio Alvaro Garcez Dias de Carvalho; Evaristo Vieira de Araújo Neto (40.750/OAB-DF), representando Eduardo Alves Fayet; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Marcos Antonio Garcez Dias de Carvalho; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Marcio Lopes; Byanca Curcino Paranagua (45250/OAB-DF), representando Dalmo Antônio Tavares de Queiroz; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Alfama Processamento de Dados Ltda.; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Fabio Emanuel Garcez Dias de Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Dalmo Antônio Tavares de Queiroz contra o Acórdão 4.781/2022-2ª Câmara,

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1284-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1285/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.241/2025-3.

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 de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2025, 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 3º 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 3º 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 3º 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 3º 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. considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte/destinação de recursos a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União;

9.6. considerar, para o Poder Executivo, regulares as inscrições de despesas em restos a pagar não processados, que também se mostraram compatíveis com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos, a despeito da ocorrência de disponibilidade líquida negativa no grupo “recursos não classificados”, no valor de R\$ 2,7 bilhões, cuja cobertura foi assegurada pela disponibilidade positiva de R\$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados;

9.7. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional:

9.7.1. em caráter de reiteração ao subitem 9.4 do Acórdão 2.605/2025-Plenário, de que a metodologia de cálculo da receita corrente líquida da União deve restringir-se às regras e aos parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores constantes do demonstrativo, de modo que sua aplicação permita reproduzi-los, com uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.7.2. de que a metodologia de cálculo da receita corrente líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com explicitação dos critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados e com atualização tempestiva apta a viabilizar a verificação externa de aderência ao demonstrativo publicado, nos termos do art. 48, § 1º, II, da Lei Complementar 101/2000 e do art. 8º da Lei 12.527/2011, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, a exemplo da disponibilização de consultas e objetos gerenciais e do desenvolvimento de rotinas de automação;

9.8. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que normatize os procedimentos de escrituração das despesas de pessoal originárias da rubrica “despesas com pessoal não executadas orçamentariamente” no Manual de Demonstrativos Fiscais;

9.9. 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; e

9.10. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1285-17/26-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1286/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.521/2026-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (27.055.235/0001-37); I.L. Barreto Representacoes Ltda. (07.933.551/0001-57).

4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo.

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: Priscila Consani das Mercês (18569/B/OAB-MT), representando Lvm Viagens e Turismo Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.002/2026, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES), com valor estimado de R\$ 1.500.000,00, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens”,

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. referendar a medida cautelar proferida em despacho do relator à peça 14, nos termos do art. 276, §1º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. encaminhar cópia da presente decisão ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (Crea/ES), bem como à I.L. Barreto Representações Ltda.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1286-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1287/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.554/2024-0.

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

3. Responsável: C.M.A. Empreendimentos Ltda (26.104.639/0001-00).

4. Unidade Jurisdicionada: Distrito Sanitário Especial Indígena Leste - Dsei-LRR.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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



8. Representação legal: Jonsem Andre Arouche de Oliveira (2169/OAB-RR), representando C.M.A. Empreendimentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de irregularidades em pregão eletrônico conduzido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Leste (Dsei/LRR) para a contratação de serviços terceirizados de almoxarifados,

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

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda., declarando-a inidônea para participar de licitações na Administração Pública Federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal, cujos objetos sejam custeados com recursos federais, repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres, por um prazo de 3 (três) anos, com base no art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão ao Distrito Sanitário Especial Indígena Leste (Dsei/LRR), à C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda e ao representante; e

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

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1287-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1288/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.608/2023-1.

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

3. Responsável: não há.

4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Tribunal Superior Eleitoral.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil com o objetivo de avaliar a qualidade dos dados da base de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF),

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 à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com fundamento nos art. 4º, inciso I e art. 7º, § 3º, I, e § 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias,



elabore plano de ação com, no mínimo, as ações a serem tomadas, os prazos para implementação e os responsáveis pelas ações, para:

9.1.1. reduzir progressivamente o excedente de aproximadamente treze milhões de registros regulares identificados em relação ao Censo 2022; e

9.1.2. sanear o estoque de registros com título de eleitor inválido e de CPFs vinculados ao mesmo título, em observância às diretrizes de qualificação e consistência de cadastros da administração pública, em conformidade com o art. 39 da Lei 14.129/2021;

9.2. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e, no que couber, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, c/c o art. 42 da Lei 8.443/1992, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem as medidas necessárias para disponibilizar ao TCU, de forma permanente e atualizada, a base de dados integral de CPF na sua formação original com todos os atributos que não estejam sob a chancela de sigilo fiscal;

9.3. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. estabeleça e implemente regras claras para alteração da situação cadastral dos registros do CPF, em especial da condição de CPF regular para outras situações existentes (ex.: suspenso, cancelado) ou a serem criadas, de modo a garantir que todos os registros da base estejam sujeitos a eventos de encerramento do ciclo de vida em prazo razoável e que a base de dados reflita, com precisão, a situação real das pessoas físicas ali representadas;

9.3.2. em articulação com o Tribunal Superior Eleitoral, implemente rotina de validação periódica dos dados do CPF com os dados da Justiça Eleitoral, de modo a evitar que um mesmo título de eleitor seja vinculado a mais de um registro na base CPF;

9.3.3. promova a integração da base CPF a outras bases externas de registros de óbito, além das atualmente utilizadas, como o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e os registros do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de concessão ou encerramento de benefícios por morte, de modo a reduzir o risco de pessoas falecidas permanecerem com CPF regular;

9.4. dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que qualquer óbice ao acesso a dados e informações necessários ao exercício do controle externo viola o disposto no art. 71 da CF/1988, c/c o art. 42 da Lei 8.443/1992;

9.5. dar ciência desta deliberação à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Tribunal Superior Eleitoral;

9.6. autorizar a Secretaria Geral de Controle Externo a adotar as providências necessárias junto à RFB e ao TSE com vistas a obter o acesso permanente e atualizado aos dados do título de eleitor e à base completa do CPF em sua formação original;

9.7. autorizar o monitoramento das deliberações constantes deste Acórdão;

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

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1288-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1289/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.655/2020-8.

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

3. Interessados: Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89); Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06); Secretaria Nacional de Aviação Civil (37.115.342/0035-06); Secretaria-executiva do Ministério da Infraestrutura (extinto).

4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

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

9. Acórdão:

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

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

9.1. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento nos arts. 157 e 250, inciso II, do RITCU, que, em não havendo a conclusão da implantação do Automated People Mover (APM) com certificação plena e operação em conformidade integral com as especificações técnicas do Anexo 02 do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR até 30/9/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão desse investimento, nos termos dos itens 2.13.1.5 e 2.15-A.7 do Contrato, sem admissão de novas prorrogações, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado e não imputável à Concessionária, e sem prejuízo de adoção da referida medida em prazo inferior ao estipulado;

9.2. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157 do RITCU, que, no prazo de sessenta dias, encaminhe a este Tribunal relatório circunstanciado informando:

9.2.1. o andamento dos processos administrativos sancionadores instaurados em razão do inadimplemento contratual da Concessionária relacionado ao Projeto APM, com especificação das medidas efetivamente adotadas ou em curso para aplicação das sanções previstas no contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (SBGR), incluindo os eventuais motivos para a manutenção ou revisão da suspensão provisória da aplicação de penalidades; e

9.2.2. o resultado da análise, pela Agência, do último termo aditivo (3º aditamento) assinado entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora da solução de controle e automação, bem como termos aditivos anteriores, com os respectivos prazos pactuados, e dos relatos de ocorrências que tenham implicado na paralisação temporária da operação do sistema APM.

9.3. restituir os autos à AudRodoviaAviação para que, finalizado o novo marco estabelecido para a operação plena do APM (30/9/2026), em nova etapa do Acompanhamento, promova as medidas saneadoras necessárias a subsidiar nova deliberação deste Tribunal.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1289-17/26-P.

13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Bruno Dantas (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1290/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.826/2026-0.

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

3. Interessados: MAC Construtora Ltda. (14.206.183/0001-00); Município de Lagoa Seca/PB (08.997.611/0001-68).

3.1. Responsáveis: Amanda Soares Freire (053.900.574-65); Fernando Gomes Araújo Filho (051.224.804-43); Tiago Pereira Basílio (077.958.494-58).

4. Órgão/Entidade: Município de Lagoa Seca/PB.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira (10.432/OAB-PB), representando Michelle Ribeiro do Nascimento; Fábio Rogério Chagas de Brito (27.212/OAB-PE), representando a Construtora Aníbal e Gerenciamento Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 12/2025, para Sistema de Registro de Preços, realizada pelo Município de Lagoa Seca/PB, cujo objeto é a contratação de serviços de pavimentação de estradas e acessos a zonas rurais e urbanas na localidade,

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

9.1. com fundamento no art. 276, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada mediante despacho contido na peça 37 destes autos, transcrito no relatório precedente a este acórdão, bem como as medidas acessórias.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1290-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1291/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.171/2024-6.

1.1. Apenso: 000.269/2025-5

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

3. Interessados/Responsáveis: Congresso Nacional.

4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, que teve por objeto avaliar o desempenho da Agência Nacional de Aviação Civil nas áreas de aeronavegabilidade e de atendimento às recomendações do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos,

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

9.1. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil a realizar fiscalizações específicas para avaliar:

9.1.1. o tratamento das não conformidades detectadas pela Agência Nacional de Aviação Civil em suas fiscalizações;

9.1.2. a atuação da Agência Nacional de Aviação Civil na regulação e fiscalização da segurança da aviação geral de pequenas aeronaves;

9.2. juntar as peças 74 e 76 aos autos dos TCs 015.321/2025-8 e 018.528/2025-2, com vistas a subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos;

9.3. encaminhar ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos e ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo cópias da presente deliberação e do relatório de auditoria (peça 93 destes autos); e

9.4. informar o teor desta decisão à Agência Nacional de Aviação Civil e ao Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1291-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1292/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.129/2017-3.

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

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Menndel Assunção Oliver Macedo (36.366/OAB-DF), representando a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia e a Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (Anetrans); Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:



VISTO, relatado e discutido o monitoramento de determinações e de recomendações expedidas no âmbito de auditoria operacional realizada para avaliar os contratos de supervisão e de gerenciamento de obras de construção rodoviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 243 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações e implementadas as recomendações descritas nos subitens 9.1.2, 9.1.4, 9.1.5, 9.2.1.1, 9.2.2, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário;

9.2. considerar parcialmente atendidas as determinações e a recomendação mencionadas nos subitens 9.1.1, 9.1.3, 9.1.6 e 9.2.3 do referido aresto;

9.3. considerar não implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.2.1.2, 9.2.1.3 e 9.2.6 daquele decism;

9.4. informar o teor desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao interessado;

9.5. juntar cópia deste acórdão aos autos do TC 026.259/2024-9;

9.6. arquivar o processo.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1292-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1293/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.199/2025-1.

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

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

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

4. Órgãos/Entidades: Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará; Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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: Andrei Barbosa de Aguiar (19.250/OAB-CE), representando o Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará e o Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Cícero Roger Macedo Gonçalves (8.795/OAB-CE), representando o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na divulgação de informações sobre contratações nos portais de transparência do Serviço de Apoio às



Micro e Pequenas Empresas do Ceará (Sebrae/CE), do Departamento Regional do Senai/CE e do Departamento Regional do Sesi/CE,

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

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

9.2. indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pelo denunciante ante a ausência do pressuposto do periculum in mora;

9.3. determinar, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Sebrae/CE, ao Sesi/CE e ao Senai/CE, bem como aos seus respectivos departamentos nacionais, que elaborem e encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo as medidas, os responsáveis e os prazos previstos para adequação de seus portais de transparência, de modo a assegurar a divulgação, em formato digital e de fácil acesso, do inteiro teor dos contratos administrativos, respectivos anexos e termos aditivos, em conformidade com o princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), com o art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 (LAI) e com a jurisprudência consolidada deste Tribunal;

9.4. levantar o sigilo que recai sobre estes autos, à exceção das peças com informações pessoais do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

9.5. informar o denunciante acerca do teor desta deliberação;

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1293-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1294/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.495/2018-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); CEF – Agência Cabo Branco (00.360.305/0036-34); Congresso Nacional (vinculador); Construtora Coesa S.A. - em recuperação judicial (14.310.577/0001-04); Ministério das Cidades; Município de São Bernardo do Campo/SP (46.523.239/0001-47).

3.2. Responsáveis: Adriana Santos Bueno Zular (133.800.458-10); Brasil Rodrigues dos Santos (081.007.478-81); Flavio Souto Casarini Junior (192.775.038-58); Sebastião Vaz Junior (304.563.471-00); Sylvio Villas Boas Dias do Prado (905.218.627-87); Tarcisio Secoli (763.024.158-53).

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades; Município de São Bernardo do Campo/SP.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Marcos Moreira de Carvalho (OAB/SP 119.431) e Eduardo Dias da Silva (OAB/SP 294.032), representando Tarcisio Secoli; Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi



(OAB/DF 40.915), Murilo Muraro Fracari (OAB/DF 22.934) e outros, representando a Caixa Econômica Federal; Mariana Dias Capozoli (OAB/SP 316.859), Maria Helena Tahan Farina e outros, representando a Construtora Coesa S.A. - em recuperação judicial; Luiz Mario Pereira de Souza Gomes (OAB/SP 129.395), representando o Município de São Bernardo do Campo/SP.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2018 para avaliar os atos relacionados a termo de compromisso para obras de macrodrenagem na bacia hidrográfica do Ribeirão dos Meninos, no município de São Bernardo do Campo/SP.

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

9.1. considerar cumprida a determinação cautelar proferida no item 10.1 do acórdão 2.369/2018-Plenário, registrando-se que a retenção de valores realizada pela mandatária deve ser considerada em caráter definitivo e que os montantes retidos devem ser deduzidos do cômputo do superfaturamento apurado no contrato SA.200.2.236/2013, no âmbito do termo de compromisso 0416.279-69/2013;

9.2. excluir os Srs. Adriana Santos Bueno Zular, Sylvio Villas Boas Dias do Prado e Tarcisio Secoli do rol de responsáveis;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal, com base no art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as medidas pertinentes, com vistas ao recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, da parcela de recursos federais existentes na conta específica do termo de compromisso firmado entre o então Ministério das Cidades e o Município de São Bernardo do Campo/SP, incluindo recursos mantidos em aplicação financeira, informando a este Tribunal o montante transferido, com as respectivas comprovações;

9.4. constituir, nos termos dos arts. 2º, inciso XVII, 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 237, III e VII, do Regimento Interno deste TCU, processo apartado de natureza de representação com vista à realização de audiências, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades e respectivas condutas a seguir mencionadas:

9.4.1. Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC de 15.6.2012 até 31.12.2016:

i) por ter aprovado o projeto básico da concorrência 10.007/2012, com diversas falhas, como a insuficiência de estudos preliminares, a utilização de cadastro desatualizado das redes de águas pluviais e a definição equivocada ou insuficiente dos serviços necessários à execução da obra, fatores que impactaram de forma significativa o andamento do empreendimento, gerando, entre outros efeitos, a necessidade de celebração de diversos aditivos, em afronta ao art. 6º, IX, e ao art. 47 da Lei 8.666/1993, à NBR 8044/1983, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do acórdão 725/2016-TCU-Plenário;

ii) por ter aprovado o edital da concorrência 10.007/2012, com cláusulas restritivas à habilitação técnico-operacional das licitantes, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula TCU 263 e dos acórdãos 2.063/2006, 1.390/2010 e 342/2012, todos do Plenário; e

iii) por ter aprovado o orçamento do 3º termo aditivo ao contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações a título de acréscimos e supressões extrapolaram os limites estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem respaldo na excepcionalidade estabelecida pela Decisão TCU 215/1999, além de configurar alterações substanciais no projeto licitado, em afronta à lei, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula TCU 261;

9.4.2. Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC de 20.5.2011 até 1º.1.2013:

i) por ter aprovado o projeto básico da concorrência 10.007/2012, com diversas lacunas, como a insuficiência de estudos preliminares, a utilização de cadastro desatualizado das redes de águas



pluviais e a definição equivocada ou insuficiente dos serviços necessários à execução da obra, fatores que impactaram de forma significativa o andamento do empreendimento, gerando, entre outros efeitos, a necessidade de celebração de diversos aditivos, em afronta ao art. 6º, IX, e ao art. 47 da Lei 8.666/1993, à NBR 8044/1983, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do acórdão 725/2016-TCU-Plenário; e

ii) por ter aprovado o edital da concorrência 10.007/2012, com cláusulas restritivas à habilitação técnico-operacional das licitantes, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência desta Corte, a exemplo da Súmula TCU 263 e dos Acórdãos 2.063/2006, 1.390/2010 e 342/2012, todos do Plenário;

9.4.3. Sr Flávio Souto Casarini Júnior, Secretário de Serviços Urbanos em substituição da PMSBC de 1º.1.2013 a 31.12.2016:

i) por ter aprovado o orçamento do 3º termo aditivo ao contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações a título de acréscimos e supressões extrapolaram os limites impostos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem observância dos requisitos fixados pela Decisão TCU 215/99, bem como implicando alterações substanciais no projeto licitado, em infração à lei, conforme jurisprudência do Tribunal, a exemplo da Súmula TCU n. 261;

9.5. converter o processo em tomada de contas especial, com base no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RI/TCU, a partir da extração de cópias das peças necessárias deste processo, com vistas à citação dos responsáveis a seguir para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa para as irregularidades apuradas referentes ao termo de compromisso 0416.279-69/2013:

9.5.1. Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20.5.2011 até 1.1.2013, e Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC, de 15.6.2012 até 31.12.2016, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, pelo valor de R\$ 13.330.734,29, em decorrência da aprovação do orçamento de referência da Concorrência 10.007/2012, do qual origina o superfaturamento de serviços do Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado;

9.5.2. Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20.5.2011 até 1.1.2013, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, pelo valor de R\$ 36.181.521,78, em decorrência da aprovação dos orçamentos constantes do 2º e 3º termos aditivos ao Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado;

9.6. encaminhar cópia deste processo ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 16, IV, da Lei 8.443/1992, para ciência e adoção das providências cabíveis, no âmbito de sua competência institucional, tendo em vista a possível ocorrência de ilícitos penais relacionados à licitação e à execução contratual, notadamente aqueles previstos nos arts. 90 e 92 da Lei 8.666/1993, à época vigentes, e atualmente disciplinados pelo Código Penal, com o advento da Lei 14.133/2021;

9.7. comunicar ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que, com recursos próprios do Município de São Bernardo do Campo/SP, foram realizados pagamentos ao Consórcio Centro Seco relativos à execução do Contrato SA.200.2.236/2013, em valores superiores aos preços paradigmas adotados por este Tribunal, disponibilizando cópia do relatório, voto e acórdão para as providências pertinentes;

9.8. dar ciência deste acórdão ao Ministério do Desenvolvimento Regional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao município de São Bernardo do Campo/SP e aos demais responsáveis.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1294-17/26-P.

13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 1295/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.878/2025-1.

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

3. Interessada: Agromáquinas Empreendimentos Agrícolas Ltda (05.604.422/0001-90).

4. Órgão/Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria TCU 18-SEAE, de 13/05/2026).

5.1. Relator da concessão da medida cautelar: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria TCU n. 15-SEAE, de 29/4/2026).

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Iago Guilherme dos Santos Lemos, representando Saggeo - Hidrogeologia e Meio Ambiente Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação com pedido de medida cautelar, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços 90059/2025, sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, cujo objeto é a contratação de empresa para execução dos serviços de perfuração e de instalação de poços tubulares nos estados de Goiás, Tocantins, Minas Gerais e no Distrito Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 235, 237 e 276, caput, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

9.2. referendar a medida cautela adotada pelo Relator por meio do despacho transcrito no Relatório precedente (peça 71), bem como as respectivas medidas acessórias;

9.3. notificar os interessados e responsáveis acerca da presente deliberação.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1295-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1296/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.852/2025-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há



4. Unidades: Banco Central do Brasil; Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça e Segurança Pública

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada para examinar os controles adotados pela Administração Pública para prevenir e combater a lavagem de dinheiro associada a apostas em jogos virtuais online, considerando, de um lado, as medidas de enfrentamento a casas de apostas ilegais e, de outro, o papel da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) na coordenação interinstitucional das políticas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, V, 239, II, e 250, III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 11 e 17, § 2, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda que institua mecanismo permanente de coordenação interinstitucional para o combate às casas de apostas ilegais, com participação, ao menos, da Agência Nacional de Telecomunicações, do Banco Central do Brasil, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Receita Federal do Brasil e de órgãos de persecução penal, prevendo, no mínimo: (i) protocolos formais e padronizados de compartilhamento de informações; (ii) definição clara de competências e responsabilidades de cada órgão em relação à detecção, bloqueio e sanção de operadores irregulares; e (iii) procedimentos e indicadores para acompanhamento conjunto da efetividade das medidas implementadas, em consonância com padrões internacionais de coordenação no combate à lavagem de dinheiro;

9.2. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e à Agência Nacional de Telecomunicações que aprimorem, de forma coordenada, os instrumentos tecnológicos e metodológicos de detecção de casas de apostas não autorizadas, mediante: (i) ampliação do uso de soluções automatizadas para identificação de domínios e aplicações suspeitas; (ii) definição de critérios unificados para classificação de operadores irregulares, com verificação prévia de eventuais autorizações estaduais; e (iii) integração gradual, tecnicamente viável, de bases de dados relevantes (inclusive módulos do Sigap e informações de bloqueios), visando reduzir o tempo entre o início da operação irregular e a adoção de medidas restritivas;

9.3. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleçam procedimentos coordenados para a interrupção de operações de casas de apostas ilegais, contemplando: (i) fluxos padronizados para que comunicações da SPA/MF resultem, de forma tempestiva, em bloqueio de domínios pela Anatel e em orientações do BCB às instituições reguladas; (ii) parâmetros para priorização de casos de maior materialidade ou risco de lavagem de dinheiro; e (iii) prazos de referência para análise e implementação das medidas, de modo a minimizar janelas de oportunidade para reorganização das estruturas criminosas;

9.4. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil que adotem medidas para fortalecer, no âmbito de suas competências, o regime sancionador aplicável às instituições financeiras e de pagamento que, de forma reiterada ou relevante, facilitem operações de casas de apostas ilegais, consideradas as hipóteses previstas na legislação vigente, incluindo, quando cabível: (i) utilização sistemática das sanções administrativas já disponíveis; (ii) aprimoramento de procedimentos para recuperação de ganhos econômicos indevidos obtidos com a



prestação de serviços a operadores não autorizados; e (iii) compartilhamento estruturado de informações sobre sanções aplicadas, com vistas a aumentar o efeito dissuasório e reduzir incentivos econômicos à manutenção de relacionamentos com operadores irregulares;

9.5. recomendar ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na qualidade de Secretaria-Executiva da ENCCLA, que desenvolva e implemente sistema informatizado de monitoramento das ações coordenadas da estratégia, contemplando, no mínimo: (i) registro estruturado das ações estratégicas, órgãos responsáveis e prazos; (ii) campo obrigatório para indicação do risco de LD/FT que cada ação visa mitigar; e (iii) visão consolidada do andamento das iniciativas, em linha com a Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa, que preconizam mecanismos efetivos de cooperação e coordenação nacional em matéria de PLD/FT;

9.6. recomendar ao Gabinete de Gestão Integrada da ENCCLA que:

9.6.1. adote metodologia simplificada de avaliação de resultados e impactos das ações da estratégia voltadas à PLD/FT, baseada nos critérios de relevância, coerência, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade, inspirada nas diretrizes de “Better Regulation” da OCDE, incluindo, sempre que possível: (i) definição prévia de objetivos mensuráveis vinculados à redução de riscos de lavagem de dinheiro; (ii) avaliação ex post de um conjunto selecionado de ações, com prioridade para aquelas relacionadas a setores de maior risco, como o de apostas de quota fixa, e (iii) transparência pública sobre efetividade das políticas coordenadas mediante publicação periódica de relatórios de avaliação, com vistas a fortalecer a capacidade de demonstração empírica da contribuição efetiva da ENCCLA para o sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro; e

9.6.2. elabore e implemente proposta de aperfeiçoamento da governança da estratégia, de modo a: (i) instituir rotinas de prestação de contas periódica pelos órgãos responsáveis por ações de alto risco de lavagem de dinheiro; (ii) prever procedimento mínimo para tratar divergências técnicas relevantes que possam afetar a implementação de medidas de PLD/FT; (iii) incentivar a continuidade de ações multianuais de PLD/FT, mesmo diante de mudanças de titularidade nos órgãos participantes; e (iv) procedimentos que fortaleçam a capacidade de resposta tempestiva às vulnerabilidades dinâmicas do setor de apostas online e outros setores de alto risco, considerando experiências internacionais bem-sucedidas de coordenação nacional antilavagem de dinheiro documentadas pelo GAFI e pela OCDE, com vistas a alinhar plenamente o modelo brasileiro aos requisitos da Recomendação 2 do GAFI sobre estruturas interagências apropriadas que facilitem cooperação efetiva;

9.7. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que avalie a oportunidade e conveniência de elaborar minuta de decreto da Presidência da República ou projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional que institucionalize formalmente a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, estabelecendo base normativa mais robusta que defina sua natureza jurídica, composição, atribuições, modelo de governança e instrumentos complementares à coordenação voluntária que assegurem cooperação efetiva entre os órgãos participantes; mecanismos de responsabilização institucional baseados em transparência e prestação de contas; protocolos para mediação de conflitos; e instrumentos de continuidade institucional das políticas coordenadas, com vistas a alinhar plenamente o modelo brasileiro aos requisitos da Recomendação 2 do GAFI e às experiências internacionais, especialmente quanto à clareza de mandatos, estabilidade das estruturas interagências e capacidade de monitoramento e avaliação das ações coordenadas, fortalecendo estruturalmente o sistema nacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro;

9.8. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) que promova o monitoramento das recomendações supra, submetendo previamente ao Relator destes autos proposta de monitoramento estruturado que contemple, necessariamente: i) ações periódicas associadas a metas e objetivos parciais, permitindo a estruturação de acompanhamento em etapas concatenadas e que abordem os diversos problemas identificados na auditoria; e ii) construção



do monitoramento estruturado juntamente com as unidades jurisdicionadas envolvidas, com prazos e ações bem definidas;

9.9. encaminhar cópia desta decisão às unidades fiscalizadas; e

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1296-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1297/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.187/2018-4.

1.1. Apensos: TC 004.921/2016-0, TC 016.050/2022-3, TC 011.767/2022-7, TC 013.124/2022-6, TC 013.122/2022-3, TC 040.624/2020-0 e TC 014.174/2022-7

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento (em Representação)

3. Responsáveis: não há

4. Unidades: Advocacia-Geral da União e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: Rudi Meira Cassel (OAB/DF 22.256), representando Aroldo Souza Andrade, Carlos Alberto Lopes, Domingos Nascimento Silva, José Vieira Leal Filho e Rubens Pereira Garcia; Evaristo Orlando Soldaini (OAB/RJ 51.077), representando Carlos Alberto de Lima Siqueira, Francisco Lima de Siqueira Júnior e Simirame Leite Soldaini; Ana Cristina Novaes Freddi (OAB/DF 08.534), representando Ioshiko Mizusaki Imoto, Maria Christina Saraiva Fortuna de Paula Souza e Maria Sueli Ferrari de Campos; Maira Benarrosh Macedo (OAB/RO 9.402), representando José Pereira Ramos; José Severino dos Santos (OAB/AC 2.336), representando Marcelino Ferreira de Azevedo Filho; Luiz Virgínio da Silva Filho (OAB/AL 9.385), representando Maria da Conceição Cardoso; José Carlos Ribeiro dos Santos (OAB/BA 19.557), representando Maria Jocélia Souza Muritiba; Luiz Antônio Muller Marques (OAB/DF 33.680) e outros, representando Milton Evangelista Dourado; Ruy de Araújo Junior (OAB/RJ 123.366), representando Neuza Barcelos da Costa; Amanda Alves de Souza (OAB/RJ 185.072), representando Valéria Aparecida Trambaioli da Rocha e Lima; e Felipe Roberto Pestana (OAB/RO 5.077) e outros, representando o Sindicato dos Servidores Públicos Federais em Rondônia

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o monitoramento das medidas adotadas para cumprir o Acórdão 1.614/2019-Plenário, que deliberou sobre representação acerca de possíveis irregularidades no pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, a título de rubricas judiciais relacionadas a planos econômicos,

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. 169, inciso V, e 243 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar em cumprimento as determinações contidas no Acórdão 1.614/2019-Plenário;



9.2. arquivar os presentes autos, sem prejuízo da continuidade do monitoramento no âmbito da fiscalização contínua da folha de pagamentos; e

9.3. comunicar esta decisão à Advocacia-Geral da União e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1297-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1298/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.986/2025-0.

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

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

4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em virtude da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial 88/552.218.439-2, de titularidade da segurada Eleonora Farias de Brito, sem a 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 e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “d” e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar Genésio Almeida Vinente revel, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	456,13
6/8/2012	0,87
6/9/2012	622,00
4/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00

6/12/2012	0,87
6/12/2012	622,00
8/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
4/4/2013	678,00
9/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
4/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
4/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
5/12/2013	0,87
5/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente multa no valor de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais), 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, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

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

9.6. fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, 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;

9.7. alertar ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, fazendo-se referência, no último caso, à tramitação da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1298-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymmler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.



13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1299/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.163/2025-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Elenir Guilherme Rubio (196.315.798-24); Paulo Cesar Rodrigues (594.910.358-00)
4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/166.005.953-1, sem a 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, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “d” e § 3º; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, inciso IV, § 7º; e 214, inciso III, do Regimento Interno e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio revéis, excluindo-se a última responsável da relação processual e dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Paulo César Rodrigues; e

9.3. comunicar esta deliberação aos responsáveis, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Procuradoria da República em São Paulo e à 3ª Vara Federal de Franca/SP da Justiça Federal da 3ª Região.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1299-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ENCERRAMENTO

Às 16 horas, 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 27 de maio de 2026.



(Assinado eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício

ANEXO I DA ATA Nº 17, DE 19 DE MAIO DE 2026

(Sessão Extraordinária do Plenário)

COMUNICAÇÃO

Comunicação proferida pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Este Tribunal realizará o evento intitulado “Painel de Referência: Comissão de Solução Consensual do Contrato de Exploração de Petróleo BM-S-11”, que ocorrerá no dia 21 de maio, quinta-feira, às 9h30, em Brasília-DF.

O painel tem como objetivo criar um espaço qualificado de discussão, debatendo as oportunidades e a visão de futuro para superar a controvérsia relativa ao Campo de Tupi, principal região produtora de petróleo e gás natural do pré-sal.

Os debates reunirão especialistas e representantes dos setores público e privado para discutir a importância estratégica do Bloco BM-S-11 para o setor energético nacional, bem como os desafios para a viabilização de novos investimentos diante da controvérsia em análise.

O encontro buscará qualificar o diálogo sobre as perspectivas de continuidade da produção, a segurança jurídica e os potenciais ganhos socioeconômicos decorrentes da superação deste contencioso de grande repercussão para a Administração Pública.

O evento será realizado de forma presencial, na sala de conferências do edifício-sede do TCU, e contará com transmissão ao vivo pelo canal oficial do Tribunal de Contas da União no YouTube.

Assim, convido a todos para participarem e contribuir com esse importante debate.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 2026.

MINISTRO JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, na Presidência

ANEXO II DA ATA Nº 17, DE 19 DE MAIO DE 2026

(Sessão Extraordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nº 1271 a 1299, aprovados pelo Plenário.



GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 011.395/2026-5

Natureza: Administrativo.

Órgão/Entidade: não há.

Interessado: Odair Jose da Cunha (948.923.936-49).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DOS REQUISITOS PARA POSSE NO CARGO DE MINISTRO DO TCU. RESOLUÇÃO-TCU 334/2021. AUSÊNCIA DE ÓBICES À POSSE. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo destinado à verificação do atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo Deputado Federal Odair José da Cunha, devido à sua nomeação para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, realizada por Decreto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em razão de sua escolha pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 19/2026, em estrito cumprimento das disposições da Resolução-TCU 334/2021, que instituiu regras e procedimentos para verificação dos requisitos constitucionais da idoneidade moral e da reputação ilibada necessários à investidura vitalícia no cargo de ministro do Tribunal de Contas da União.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo administrativo destinado à verificação do atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo Deputado Federal Odair José da Cunha, devido à sua nomeação para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, realizada por Decreto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em razão de sua escolha pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 19/2026, em estrito cumprimento das disposições da Resolução-TCU 334/2021, que instituiu regras e procedimentos para verificação dos requisitos constitucionais da idoneidade moral e da reputação ilibada necessários à investidura vitalícia no cargo de ministro do Tribunal de Contas da União.

A verificação do atendimento aos requisitos constitucionais compete, exclusivamente, à autoridade incumbida de dar posse ao candidato, sem o que não poderá haver a investidura no cargo. Tal procedimento ocorre em relação a qualquer funcionário público (*latu sensu*), cuja posse é condicionada ao preenchimento dos requisitos necessários, constitucional e legalmente exigidos pela norma.

Para orientar a realização desse mister, o artigo 2º, da referida Resolução, estabelece situações objetivas que, se verificadas, obstem a posse do eventual indicado, uma vez que são incompatíveis com os requisitos exigidos pela Carta Magna.

Em caráter objetivo, foram levantadas e examinadas certidões que atestam a inexistência de ações penais ou cíveis em que o indicado conste como réu ou acusado, em 1ª ou 2ª instância, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Tribunal Regional Federal da 6ª Região, Tribunal de Justiça



do Estado de Minas Gerais e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Por tratar-se de ocupante de mandato de Deputado Federal, com foro privilegiado, pesquisou-se, também, a existência de ações penais ou de improbidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal, nada tendo sido encontrado.

Foram obtidas, ainda, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, certidões que atestam a inexistência de ações na justiça eleitoral, não estando o indicado incurso em nenhuma das situações de inelegibilidade a que alude a Resolução-TCU 334/2021.

Consta, também, certidão, deste Tribunal, asseverando a inexistência de contas julgadas irregulares, não tendo sido encontrada aplicação de multa ou medida cautelar contra o indicado. Além disso, pesquisou-se o sistema do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, tendo sido emitida certidão afirmando a inexistência de processo em que o indicado tivesse contas julgadas irregulares.

Por fim, a Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação produziu Relatório de Inteligência de Controle Externo em que não foi identificada situação que inviabilizasse a posse, segundo a Resolução-TCU 344/2021.

Com essas considerações, nada havendo situação objetiva a obstar a posse do indicado no cargo vitalício de membro do Tribunal de Contas da União, submeto a presente apreciação à aprovação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1271/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.395/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Odair Jose da Cunha (948.923.936-49).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo destinado à verificação do atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo Deputado Federal Odair José da Cunha, indicado para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos da Resolução-TCU 334/2021;

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. reconhecer, nos termos da Resolução-TCU 334/2021, o atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo Deputado Federal Odair José da Cunha, indicado para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União; e

9.2. arquivar o presente processo, preservando o sigilo dos dados pessoais do interessado.



10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1271-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.117/2026-9

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

Representação legal: Carina Lins Gayoso Beze (26487/OAB-DF), Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal; Demian da Silveira Lima Guedes (114507/OAB-RJ), representando Perto S A Periféricos Para Automação.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE AUTOATENDIMENTO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. CONHECIMENTO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. OITIVAS. JUSTIFICATIVAS REJEITADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA RETIFICAÇÃO OU ANULAÇÃO DO CERTAME. REGULARIDADE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, DA MATRIZ DE RISCOS E DA ETAPA RANDÔMICA DE LANCES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 51), que contou com a anuência dos respectivos dirigentes (peças 52 e 53), bem como do MP/TCU (peça 54), que, embora se trate de representação, oficiou nestes autos.

Transcrevo a peça 51, *in verbis*:



INTRODUÇÃO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 348/2025 – CECOT/BR, sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (Caixa), com valor estimado de R\$ 1.477.148.077,61 (peça 43, p. 2), cujo objeto é o registro de preços para fornecimento de até 6.403 (seis mil quatrocentos e três) equipamentos de Autoatendimento ATMR (Automatic Teller Machine Reciclador), a serem instalados nas agências da Caixa em âmbito nacional, com operação de trade-in de equipamentos obsoletos, contemplando serviços de instalação, atualização tecnológica - dll, drivers, API, firmware, correções de bugs e outros itens de software atinentes à integração do hardware com a aplicação CAIXA - manutenção corretiva, manutenção preventiva, suporte técnico local e garantia, por sessenta meses, contada a partir da instalação dos equipamentos, com operação de trade-in (peça 3, p. 10).

A Licitação em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e regulamento próprio da entidade e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Licitações Caixa.

Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: suspenso administrativamente antes do início da sessão pública (peça 34, p. 2) em decorrência de medida cautelar concedida pelo TCU, mediante despacho do Relator (peça 23), referendada pelo Acórdão 22/2026-TCU-Plenário (peça 26).

b) a licitação em tela envolve registro de preço.

c) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação.

d) houve pedidos de impugnação do edital que trataram, entre outros pontos, das alegações de irregularidades analisadas nesta instrução, conforme peças 6 e 10.

HISTÓRICO

O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes possíveis irregularidades:

a) não parcelamento do objeto (peça 1, p. 4- 26);

b) uso inadequado do registro de preços (peça 1, p. 26-31);

c) ausência de matriz de riscos (peça 1, p. 31-32);

d) utilização de etapa randômica de lances (peça 1, p. 32-36).

No despacho de autoridade (peça 23), o Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, conheceu a representação, deferiu o pedido de concessão de medida cautelar no sentido de suspender os procedimentos da LC 348/2025 – CECOT/BR até que este Tribunal se manifestasse sobre o mérito da questão, bem como determinou a oitiva da Caixa sobre as possíveis irregularidades apontadas.

Em seguida, a oitiva foi realizada por meio do Ofício 367/2026-TCU/Seproc (peça 24) à Caixa. Em 23/1/2026, por meio do Acórdão 22/2026-TCU-Plenário (peça 26), a medida cautelar concedida foi referendada. Posteriormente, o Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira requiriu a oportunidade de oficiar nos autos após a instrução de mérito da Unidade Técnica (peça 30), o qual foi deferido pelo Ministro Relator (peça 32).

Em 2/2/2026, a Caixa apresentou o Ofício 0006/2026/GECOT (peça 34) e seus anexos (peças 35-39) em resposta ao ofício de oitiva anteriormente enviado por este Tribunal. Por fim, o representante apresentou petição inominada acerca da resposta da Caixa (peça 42).

Na instrução para comentários do gestor (peça 44), a unidade técnica considerou que havia procedência das alegações constantes dos itens 4.a retro.

Por sua vez, considerou improcedente a alegação de uso inadequado de registro de preços (item 4.b retro) consoante a seguinte análise (peça 44, p. 5-6):

18. Ao analisar o art. 37 do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa, constata-se que o normativo não define expressamente em quais casos o registro de preços poderá ser utilizado. Dessa forma, faz-se necessário, de forma analógica, verificar outros normativos a fim de suprir a lacuna deixada pelo regulamento da empresa estatal.

19. Nesse sentido, o art. 3º do Decreto 11.462/2023, que dispõe acerca do sistema de registro de preços na Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional e aplicável, no que for pertinente, às empresas estatais por força do disposto no art. 66 da Lei 13.303/2016 (isto é, na ausência de um decreto específico tratando do SRP para as estatais, utiliza-se o decreto para os órgãos públicos, no caso, federais), elenca, de maneira exemplificativa, os casos nos quais poderá ser adotado o SRP:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

20. Ainda que possa haver alguma discussão se o objeto da LC 348/2025 – CECOT/BR seja predominante de fornecimento de bens ou serviço de engenharia e que, em sua manifestação, a UJ tenha justificado a utilização do SRP com base no art. 85, incisos I e II, da Lei 14.133/2021, aplicando-o subsidiariamente, em qualquer dos enquadramentos, entende-se que a utilização do SRP foi adequada.

21. Em sua manifestação, a UJ indica a Nota Técnica GEGAT/GEAUS/SUART 6/2025 (peça 35, p. 4), na qual consta a justificativa para a adoção do SRP, a qual, em síntese, se sustenta sobre dois pilares: padronização técnica e necessidade de contratações frequentes conforme necessidade da Caixa.

22. Conforme bem demonstrou a Caixa, essa padronização abrange interfaces, drivers, APIs, firmware, protocolos de comunicação e requisitos de segurança (peça 3, p. 66-165), todos previamente definidos pela Caixa, assegurando a uniformidade técnica e operacional dos equipamentos. Já em relação à necessidade de contratações frequentes, ela se traduz na previsão de demanda variável e necessidade de reposição escalonada, em razão de cronograma de desativação de ATMs antigos, a disponibilidade de infraestrutura física nas agências, adequações prediais,



alterações na rede de atendimento, bem como restrições operacionais ou de segurança específicas de cada unidade, conforme pode ser verificado no Anexo I – B - Forma de Execução do Contrato (peça 3, p. 166-218).

23. Assim, independentemente do enquadramento específico, entende-se que o objeto se adequa à previsão do art. 3º do Decreto 11.462/2023.

24. Por fim, o Banco do Brasil, nas LEs 2017/03628, 2019/02619, 2021/04400 e 2024/01531 (peça 43, p. 4-363), as quais tratavam de objetos semelhantes ao da LC 348/2025 – CECOT/BR, utilizou-se do sistema de registro de preços, reforçando a compatibilidade do objeto ao mecanismo, bem como demonstrando a aceitabilidade do mercado à adoção do SRP nesse tipo de objeto.

25. Diante do exposto, considera-se que **não há procedência** nas alegações de irregularidade tratada nesse tópico.

Também considerou improcedentes as alegações de ausência de matriz de riscos e de uso indevido de etapa randômica de lances (itens 4.c e 4.d retro), sob os seguintes argumentos (peça 44, p. 7-8):

34. Em relação à possível ausência da matriz de riscos, a Caixa apresentou a matriz de riscos da contratação, conforme documento NT GEAUS 26/2024 (peça 36), afastando a irregularidade. No entanto, é importante registrar que, conforme análise do art. 42, inciso X, c/c art. 69, inciso X, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), a matriz de riscos é prevista expressamente para obras e serviços (não apenas serviços de engenharia), consubstanciando cláusula necessária dos contratos administrativos, atraindo a sua obrigatoriedade nesses objetos, independentemente dos regimes de execução das obras e serviços de engenharia previstos na Lei. Esse entendimento é corroborado pelo Acórdão 320/2023-TCU Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes:

9.2.2. a não inclusão da matriz de riscos em seus editais e contratos, independentemente do modelo de contratação que vier a ser adotado, contraria o previsto no art. 69, inciso X, da Lei 13.303/2016 (seção III do voto);

35. Já em relação à utilização de etapa randômica de lances, não se identificou nenhuma regra sobre o assunto na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) nem no Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa (RLCC). Sobre esse mecanismo, o edital da LC 348/2025 – CECOT/BR assim estabeleceu (peça 3, p. 21-22):

7.5 Ao término do horário definido no preâmbulo deste edital para o recebimento dos lances, o sistema eletrônico emitirá aviso na página de Lances, informando que o certame entrou em horário randômico, com duração de até 30 (trinta) minutos, aleatoriamente determinado pelo sistema, sendo encerrada a recepção de lances.

7.5.1 O horário randômico tem por objetivo disponibilizar tempo extraordinário aos interessados para que possam registrar seu(s) último(s) lance(s).

7.5.2 Por isso, o horário randômico poderá ser suficiente ou não para o registro de um ou mais lances, uma vez que o seu encerramento será efetuado de forma automática pelo sistema.

36. Conforme preâmbulo do edital (peça 3, p. 8), a etapa de recebimento de lances é de 13:00 até às 13:30, consubstanciando 30 minutos de duração, sendo que a etapa randômica só será iniciada após esse prazo. Assim, entende-se que a utilização da etapa randômica se mostra razoável, especialmente porque há um prazo anterior de 30 minutos para que os fornecedores realizem seus lances, além de que, conforme bem apontou a Unidade Jurisdicionada, o mecanismo introduz um elemento de imprevisibilidade controlada no encerramento da disputa, reduzindo a possibilidade de coordenação estratégica entre os licitantes nos momentos finais do certame.



37. Dessa forma, considera-se que **não há procedência nas alegações de irregularidades tratadas nesse tópico.**

Assim, não justificado o não parcelamento do objeto, propôs a realização de construção participativa das deliberações do Tribunal, a qual contou com a anuência da subunidade (peça 45) e da unidade (peça 46). Em seguida, a construção participativa foi realizada por meio do Ofício 8071/2026-TCU/Seproc (peça 47) direcionado à Caixa.

Promovida a construção participativa, passa-se a analisar a resposta apresentada.

EXAME TÉCNICO

I.1. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações (peça 49):

A Caixa continua a defender a indivisibilidade do objeto da licitação por razões técnicas, práticas e estratégicas. Em relação à integração e indivisibilidade, sustenta que o objeto licitado é composto por soluções integradas que abrangem equipamentos, software e serviços. Fragmentar as contratações elevaria o Custo Total de Propriedade (Total Cost Ownership – TCO) e geraria conflitos de responsabilidade entre fornecedores (hardware x software x suporte técnico), além de dificultar a gestão.

Em relação aos riscos sistêmicos, afirma que o parcelamento poderia comprometer a resiliência nacional na prestação de serviços bancários essenciais, aumentando riscos como indisponibilidade técnica, problemas na experiência do cliente e maior litigiosidade técnica.

Além disso, alega que uma contratação única amplia a flexibilidade operacional, permite decisões mais simples e rápidas diante de demandas variáveis e resguarda o interesse público.

Em relação à competitividade do mercado, argumenta que o parcelamento não assegura incremento de competitividade, dadas as características do mercado, com fornecedores nacionais reduzidos.

Ademais, a Caixa enfatiza que a vantajosidade deve ser aferida considerando o TCO e não apenas reduções percentuais estimadas. Fragmentar o objeto, além de não representar economia efetiva, poderia gerar aumento nos custos indiretos com homologação, fiscalização, testes e atualização de software. Argumenta ainda que uma possível economia de 1% no parcelamento da licitação seria insuficiente (estimada em aproximadamente R\$ 14 milhões) frente aos riscos sistêmicos e operacionais identificados.

Alega ainda que os equipamentos de autoatendimento são fundamentais para a operação da Caixa, com impacto significativo na execução de suas políticas públicas e ações emergenciais. Como empresa pública federal, ressalta a necessidade de soluções confiáveis e uniformes nacionalmente.

Por fim, expõe que, caso o Tribunal de Contas da União venha a concluir pela insuficiência das justificativas apresentadas, as áreas gestoras de TI - SUSER/SUGTI avaliarão a elaboração de estratégia alternativa, à luz das determinações que vierem a ser proferidas, de modo a adequar o procedimento às orientações do Tribunal, observados os princípios da legalidade, da eficiência, da economicidade e do interesse público.

Análise:

Inicialmente, acerca do TCO, convém esclarecer que a IN – SGD/ME 94, de 23/12/2022, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia



da Informação - SISF do Poder Executivo Federal, ao tratar dos elementos que devem constar do ETP, estatui (grifos apostos na transcrição):

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:

(...)

III - análise comparativa de custos, que deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo:

a) cálculo dos custos totais de propriedade (Total Cost Ownership - TCO) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia técnica estendida, manutenção, migração e treinamento; e

b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados;

(...)

Sobre o impacto do parcelamento do objeto no TCO, a Caixa alega (peça 49, p. 3):

7.1 A relação custo-benefício deve considerar o custo total de propriedade (TCO) e consequências práticas, tais como: custos transacionais de gestão e fiscalização; custos indiretos de homologação/testes/gestão de versões; risco de falhas introduzidas por atualizações e tempo de recomposição; risco de assimetria regional de SLA; efeitos sobre mobilidade e remanejamento; e impactos na experiência do cliente (disponibilidade e satisfação).

Apesar de a Caixa afirmar que a fragmentação elevaria o Custo Total de Propriedade, não demonstrou o impacto desse custo no valor do objeto caso haja o parcelamento nem comparou esse custo em relação à economicidade esperada decorrente da participação de outros fabricantes.

Além disso, quanto ao parcelamento do objeto, a Caixa conclui (peça 49, p. 7):

10.1 Pelas razões expostas, a CAIXA sustenta que o objeto da Licitação CAIXA nº 348/2025 – CECOT/BR é técnica e operacionalmente indivisível, e que a divisão regional ou por múltiplos fornecedores/contratos não se mostra medida adequada, proporcional ou vantajosa frente aos riscos sistêmicos e às consequências práticas para a continuidade, segurança, flexibilidade e qualidade do canal de autoatendimento em âmbito nacional, conforme necessidade comercial da CAIXA.

A alegação de eventual conflito de responsabilidade entre fornecedores não se sustenta, visto que, com a adoção do parcelamento, cada fornecedor seria responsável pelos equipamentos de regiões específicas. Em relação à flexibilidade, não se mostra razoável não efetuar o parcelamento sobre a alegação de possivelmente uma máquina de autoatendimento ociosa ter que ser realocada, por exemplo, de pontos muito distantes umas das outras (Ceará para o Acre, por exemplo), tendo em vista que a incidência de custos logísticos tornaria esse remanejamento muito oneroso, sendo coerente o remanejamento dentro de regiões ou grupo de estados.

Os eventuais problemas referentes a possível indisponibilidade técnica, problemas na experiência do cliente e maior litigiosidade técnica devem ser mitigados na própria etapa de homologação de amostras, na qual a licitante deverá apresentar sem ônus para a Caixa (duas amostras do equipamento ofertado, quando será verificada, entre outros aspectos, a compatibilidade do software da licitante com o software da Caixa, incluindo protocolos de comunicação, drivers, APIs e integração dos sistemas, conforme item 3.3 do Anexo IX (peça 3, p. 327).



Ademais, o risco de assimetria regional de SLA (Acordo de Nível de Serviço) levantado pela Unidade Jurisdicionada em decorrência da existência de mais de um fornecedor, se ocorrer, mostra-se, na verdade, como parâmetro para a cobrança de melhorias e até aplicação de eventuais sanções aos fornecedores que estiverem descumprindo os acordos, facilitando inclusive eventual rescisão contratual, visto que haveria outro fornecedor preparado para assumir o fornecimento, ainda que emergencialmente, afastando o risco de dependência.

Por fim, a homologação de amostras de mais de um fornecedor no processo licitatório e a gestão contratual de múltiplos contratos não são, por si só, justificativas suficientes para adotar o não parcelamento.

Importante ressaltar que eventuais dificuldades alegadas pela Caixa para não adotar o parcelamento devem ser considerados para definir a melhor forma de realizar o parcelamento do objeto.

*Diante do exposto, faz-se necessária a expedição de **determinação** para que a Caixa retifique o edital da LC 348/2025 – CECOT/BR, a fim de incluir o parcelamento do objeto do certame por meio de parâmetro(s) razoável(is) e justificado(s), a exemplo do previsto no Anexo-I-M (Unidades de Suporte Tecnológico da Caixa) do edital, e republique o edital com a devolução do prazo para apresentação de propostas. Ou, caso prefira, anule o referido certame e inicie o planejamento de nova contratação expurgando a referida irregularidade.*

CONCLUSÃO

*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.*

*Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.*

*Será proposta, portanto, a realização de **determinação**, na forma descrita nesta instrução. Conquanto essa proposta implique refazimento de parte das estipulações editalícias, a adoção da solução com parcelamento do objeto tende a aumentar a competitividade da contratação e a evitar a dependência tecnológica da Caixa à solução de apenas um fornecedor (vendor lock-in).*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Não houve pedido de ingresso aos autos.

Não houve pedido de vista e/ou cópia.

Não houve pedido de sustentação oral.

Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em virtude do exposto, propõe-se:

***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;*

*no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**, confirmando o fundamento da medida cautelar referendada mediante o Acórdão 22/2026-TCU-Plenário;*



*determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 4º, inciso II da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de **trinta dias**, adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:*

a) retifique o edital da LC 348/2025 – CECOT/BR, a fim de incluir o parcelamento do objeto do certame por meio de parâmetro(s) razoável(is) e justificado(s), a exemplo do previsto no Anexo-I-M - Unidades de Suporte Tecnológico da Caixa, e republique o edital com a devolução do prazo para apresentação de novas propostas; ou

b) anule o referido certame e inicie o planejamento de nova contratação realizando o devido parcelamento do objeto;

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

arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Perto S.A. Periféricos para Automação, contra a Licitação 348/2025 – CECOT/BR, promovida pela Caixa Econômica Federal (Caixa), com valor estimado de R\$ 1,47 bilhão, destinada ao registro de preços para o fornecimento de até 6.403 equipamentos de autoatendimento (ATMR recicladores¹), incluindo serviços integrados de instalação, suporte técnico e garantia comercial, pelo prazo de sessenta meses.

A representante noticiou as seguintes impropriedades: i) ausência de parcelamento do objeto (lote único); ii) indevida utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP); iii) ausência de matriz de riscos; e iv) utilização de etapa randômica de lances.

Por meio de despacho proferido em 15/1/2026, conheci da representação e concedi medida cautelar para suspender a licitação, em razão da materialidade e do provável cerceamento à competição ocasionado pelo lote único, e ordenei a oitiva da estatal. A cautelar foi referendada pelo Acórdão 22/2026-Plenário.

A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, após análise da manifestação da entidade, concluiu que a representação deve ser considerada parcialmente procedente.

A unidade instrutora reputa justificados o uso do registro de preços, a elaboração da matriz de riscos e a etapa randômica de lances. No entanto, considera irregular a falta de parcelamento do objeto e propõe determinar à Caixa que, no prazo de trinta dias, retifique o edital para incluir o parcelamento ou anule o certame. O Ministério Público junto ao TCU anuiu à referida proposta.

Feito esse resumo, **passo a decidir.**

¹ Os equipamentos de autoatendimento denominados ATMR (*Automated Teller Machine Recycler*) caracterizam-se pela capacidade tecnológica de processar, em tempo real, depósitos de cédulas e, ato contínuo, disponibilizar o numerário depositado para saques por outros usuários. Diferentemente dos caixas eletrônicos convencionais, que exigem o recolhimento e a conferência manual de envelopes, o módulo reciclador valida, conta e armazena as notas internamente, o que otimiza a eficiência operacional do parque de autoatendimento e reduz substancialmente os custos com logística de transporte de valores por empresas de segurança privada.



Acolho, na íntegra, o entendimento uniforme da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, o qual incorporo às razões de decidir.

A jurisprudência do Tribunal, consolidada na Súmula 247, e o art. 32, inciso III, da Lei 13.303/2016, exigem o parcelamento do objeto, para ampliar a competitividade, desde que, como no caso, técnica e economicamente viável.

A Caixa defendeu a manutenção do lote único sob as alegações de indivisibilidade técnica da solução, risco de falhas na integração de sistemas com múltiplos fabricantes e suposto impacto negativo na eficiência operacional e nos custos. Em especial, sustentou que a contratação de fornecedor único seria fundamental para a otimização do Custo Total de Propriedade (*Total Cost of Ownership* – TCO), argumentando que o fracionamento elevaria os custos de integração, homologação e sustentação sistêmica.

Não prosperam, todavia, as justificativas da Caixa. A análise técnica demonstra que o argumento do TCO foi apresentado, de forma hipotética, desprovido de estudos quantitativos ou simulações que demonstrassem ganho de escala concreto decorrente do lote único.

Muito ao revés, a concentração do objeto em um único item, de valor vultoso em demasia, limita drasticamente o universo de potenciais licitantes, eliminando a possibilidade de buscar, mediante a competição, preços menores para cada segmento do objeto.

O risco de *vendor lock-in* (aprisionamento tecnológico) é agravado na modelagem da CEF. Ao vincular o fornecimento do *hardware* à prestação de serviços de manutenção por sessenta meses em um lote indivisível, a Caixa reduz a capacidade de substituir fornecedores ineficientes sem comprometer todo o parque tecnológico.

A unidade técnica apontou, com precisão, que o TCO, longe de ser otimizado pela centralização, pode ser elevado pela falta de competitividade entre diferentes empresas capazes de fornecer tecnologias compatíveis, sendo plenamente possível a manutenção da padronização técnica sem a necessidade de um fornecedor exclusivo para a totalidade do parque nacional.

Portanto, a exigência de lote único configura desnecessária restrição à competitividade. Dividir o objeto em quantitativos menores, a exemplo do adotado por outras instituições bancárias, tende a atrair maior número de competidores.

A presente licitação na magnitude de R\$ 1,47 bilhão, desenhada em item único, exige elevadíssima capacidade de alavancagem financeira, restringe a participação do mercado e fomenta o indesejável aprisionamento tecnológico a um único fornecedor, com graves prejuízos futuros caso a referida empresa descontinue suas operações no país.

As demais irregularidades suscitadas não se confirmaram.

Quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), entendo inteiramente ajustada à finalidade da contratação. A representante questionou a adequação do SRP para objeto de alta complexidade; todavia, a natureza da demanda da Caixa, caracterizada pela necessidade de suprir parque de equipamentos de forma contínua, padronizada e descentralizada ao longo de cinco anos, amolda-se aos pressupostos da licitação por registro de preços.

A adoção desta modalidade encontra amparo no art. 3º do Decreto 11.462/2023, que expressamente faculta o SRP para contratações que demandam aquisições frequentes, bem como no art. 32 da Lei 13.303/2016, que privilegia o princípio da eficiência e da celeridade nas contratações das empresas públicas. O SRP, neste caso, não apenas confere maior racionalidade à gestão de estoque e à logística de distribuição das máquinas, mas permite à Caixa a flexibilidade necessária para realizar



as aquisições no momento exato em que a demanda se concretiza, evitando a oneração excessiva do orçamento da entidade com compras antecipadas de bens que exigirão despesas contínuas de armazenagem e conservação, compatibilizando, assim, a necessidade de padronização tecnológica com a gestão orçamentária e operacional eficiente.

Quanto à utilização da funcionalidade de etapa randômica de lances, esse mecanismo não viola o princípio da isonomia e nem confere vantagem a licitantes com maior aparato tecnológico. Na realidade, funciona como instrumento de mitigação de riscos de coordenação estratégica e de lances de cobertura, impedindo que algoritmos dos licitantes manipulem o cronômetro para encerrar a disputa em segundos, o que tolheria a oportunidade de oferecimento de lances por empresas rivais.

No que tange à alegada ausência de matriz de riscos, a análise dos elementos juntados aos autos revela que o apontamento foi devidamente superado pela documentação apresentada pela Caixa. A estatal, por meio do documento Nota Técnica GEAUS 26/2024, demonstrou a existência de planejamento estruturado, demonstrando, de forma analítica, os riscos associados ao objeto. No caso concreto, o documento apresentado pela entidade não apenas atesta o atendimento aos requisitos do art. 69, inciso X, da Lei 13.303/2016, como também evidencia que os riscos inerentes à operação dos equipamentos e à prestação dos serviços foram mapeados e tiveram suas responsabilidades atribuídas, descaracterizando a hipótese de desamparo ou falta de transparência na precificação do certame.

Ante o exposto, impõe-se conhecer para, no mérito, considerar parcialmente procedente a representação, confirmar os fundamentos da medida cautelar adotada e expedir determinação para que a Caixa Econômica Federal retifique o edital, incluindo o parcelamento do objeto, ou anule o presente certame, pelas dúvidas e irregularidades que suscita.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1272/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.117/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Carina Lins Gayoso Beze (26487/OAB-DF), Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Demian da Silveira Lima Guedes (114507/OAB-RJ) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Perto S.A. Periféricos para Automação, a respeito de irregularidades



na Licitação 348/2025 – CECOT/BR, conduzida pela Caixa Econômica Federal, para a aquisição de equipamentos de autoatendimento;

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, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, retifique o edital da Licitação 348/2025 – CECOT/BR, a fim de incluir o parcelamento do objeto, com a republicação do instrumento convocatório e a devolução do prazo para apresentação das propostas, ou anule o certame e inicie o planejamento de nova contratação, com o devido parcelamento do objeto; e

9.3. ordenar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que proceda ao monitoramento da determinação contida no item 9.2 desta deliberação;

9.4. levantar o sigilo da peça 51 destes autos;

9.5. dar ciência deste Acórdão à Caixa Econômica Federal e à representante; e

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

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1272-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 008.979/2024-3

Natureza: Embargos de Declaração em Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Periferias; Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Secretaria Nacional de Segurança Hídrica.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AUDITORIA OPERACIONAL. PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO DE DESASTRES NATURAIS NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO

RELATÓRIO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos pela União, representando a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério das Cidades, contra os itens 9.1, 9.3 e 9.5 do Acórdão 2.744/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido em auditoria operacional acerca das ações de prevenção e mitigação de desastres naturais no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

A embargante alega, em síntese, que o acórdão embargado teria incorrido em omissão quanto à fundamentação jurídica que justificaria a inclusão da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério das Cidades como destinatários das deliberações expedidas por esta Corte.

Sustenta que a Casa Civil não detém competência institucional para coordenar ou executar medidas relacionadas à governança da PNPDEC, cabendo-lhe apenas atuação político-estratégica e de articulação normativa, bem como que o Ministério das Cidades participa do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) apenas como órgão setorial, sem atribuições de coordenação central da política pública.

Ao final, requer o acolhimento dos embargos, com efeitos infringentes, para excluir a Casa Civil da Presidência da República dos itens 9.1 e 9.5, bem como o Ministério das Cidades dos itens 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido.

Registre-se, ainda, a existência de pedidos de prorrogação de prazo formulados pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional referentes ao cumprimento de determinações e recomendações expedidas no Acórdão 2.744/2025-TCU-Plenário.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela União, representando a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério das Cidades, contra os itens 9.1, 9.3 e 9.5 do Acórdão 2.744/2025-TCU-Plenário, proferido em auditoria operacional acerca das ações de prevenção e mitigação de desastres naturais no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

A embargante sustenta, em síntese, omissão quanto à fundamentação jurídica que justificaria a inclusão da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério das Cidades como destinatários das deliberações expedidas por esta Corte.

Feito esse resumo, **decido**.

Conheço dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los.

A decisão embargada examinou expressamente as fragilidades de governança e coordenação institucional, no âmbito da PNPDEC, registrando a necessidade de atuação integrada



entre os órgãos federais envolvidos na política pública fiscalizada, incluindo o papel institucional da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério das Cidades.

As deliberações impugnadas não atribuíram aos embargantes a condição de órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), tampouco lhes transferiram competências próprias do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), ou da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, limitando-se à expedição de determinações e recomendações voltadas à articulação institucional, nos limites das atribuições legais de cada órgão envolvido.

Desse modo, a pretensão recursal revela inconformismo com o mérito da deliberação, buscando rediscutir matéria já apreciada por esta Corte.

Não se verifica, portanto, a alegada omissão a ser sanada.

Por fim, quanto aos pedidos de prorrogação de prazo formulados pelo MIDR, considero prejudicados os pleitos referentes às recomendações dos itens 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.744/2025-TCU-Plenário (peças 165 e 185), ante a inexistência de prazo fixado para implementação das referidas medidas, sem prejuízo do monitoramento autorizado pelo item 9.8 do acórdão embargado; e defiro, por 180 dias, o pedido de prorrogação do prazo fixado no item 9.3, diante das justificativas apresentadas pelo órgão jurisdicionado (peça 178).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1273/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.979/2024-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrentes: Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Periferias; Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Secretaria Nacional de Segurança Hídrica.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela União, representando a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério das Cidades, contra o Acórdão 2.744/2025-TCU-Plenário;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. considerar prejudicados os pedidos formulados às peças 165 e 185;
- 9.3. prorrogar o prazo, por 180 dias, para cumprimento da determinação fixada no item 9.3 do Acórdão 2.744/2025-TCU-Plenário; e
- 9.4. informar o teor da presente deliberação aos embargantes e demais interessados.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1273-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 017.505/2025-9

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
Ministério de Portos e Aeroportos.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. CONCESSÃO DO CANAL DE ACESSO AQUAVIÁRIO AO PORTO DE ITAJAÍ/SC. SEGREGAÇÃO DO PROJETO ORIGINAL DE DESESTATIZAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO. MANUTENÇÃO DA AUTORIDADE PORTUÁRIA PÚBLICA. FRAGILIDADES NOS ESTUDOS DE ENGENHARIA. AMPLIAÇÃO DO COMPARTILHAMENTO DE RISCOS DE ENGENHARIA. DESALINHAMENTO CRONOLÓGICO ENTRE O CANAL E O TERMINAL ITJ01. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO



Adoto, como Relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peças 65-67).

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de acompanhamento da desestatização, por meio de concessão, da administração e exploração da infraestrutura do Canal de Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí/SC, com fundamento no art. 20 do Decreto 8.033, de 2013.

A análise destes autos é regida pelo rito estabelecido na Instrução Normativa-TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização.

HISTÓRICO

Inicialmente, cabe recordar que o presente projeto estava contemplado dentro da concessão do Porto Organizado de Itajaí/SC, em um escopo único, abrangendo a gestão do terminal de contêineres e a gestão e manutenção do canal de acesso.

Contudo, após auditoria do TCU, que culminou no Acórdão 45/2023-TCU–Plenário (Ministro Walton Alencar), e sugestões da comunidade portuária realizadas durante a Audiência Pública 3/2024-ANTAQ, o projeto foi alterado.

Assim, o Governo Federal, por meio de diretriz de política pública e deliberações ministeriais, promoveu alterações no escopo do projeto, definindo a segregação da licitação em dois procedimentos distintos: um para o Arrendamento do Terminal de Contêineres e outro para a Concessão do canal de acesso ao Porto Organizado de Itajaí. Este processo se concentra na concessão do canal de acesso Aquaviário.

A concessão ora em análise aproveita a modelagem jurídica e regulatória do projeto de Concessão do canal de acesso ao Porto de Paranaguá, que já foi analisado por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 881/2025-TCU-Plenário (Ministro Benjamin Zymler).

EXAME TÉCNICO

DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA AO TCU

A maior parte da documentação sobre a referida concessão foi enviada ao TCU na data de 1º/9/2025, por meio do Ofício 285/2025/AECI-MPOR (peça 1), tendo sido juntados ao processo por meio da plataforma do Conecta-TCU (peças 1 a 7).

Documentos complementares também foram disponibilizados via link de acesso externo, encaminhado em e-mail, contudo a planilha eletrônica contendo a modelagem econômico-financeira, elemento fundamental à análise da concessão, não constava na relação inicial dos documentos recebidos por esta Corte, tendo sido encaminhada posteriormente por e-mail datado de 24/9/2025 (peça 21, item não digitalizável).

Desse modo, considerou-se esta data como a de recebimento integral das informações e documentos, nos termos dos artigos 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018.

Nesse sentido, foram encaminhados pelo Ministério de Portos e Aeroportos ao TCU, entre outros, os seguintes documentos, que permitiram proceder ao exame técnico, com análise de mérito da desestatização em questão:

- a) Despacho 516/2025/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 3), que aprova os estudos, devidamente revisados, relativos à concessão do canal de acesso aquaviário ao Porto de Itajaí/SC;
- b) Nota Técnica 12/2025/COPAQI-INFRASA/SUPAQ-INFRASA/DIPLAN-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSADINFRASA/AG-INFRASA (peça 5), que trata sobre a



revisão das minutas de edital e contrato relativas à concessão do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí;

- c) Nota Técnica 14/2025/COPAQ1-INFRASA/SUPAQ-INFRASA/DIPLAN-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 6), que trata sobre a revisão do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativo à concessão do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí;*
- d) Nota Técnica 89/2025/CGMO-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 7), que trata sobre ato justificatório para a modelagem de projeto no âmbito do Programa de Concessões do Governo Federal - concessão do canal de acesso aquaviário ao porto de Itajaí-SC;*
- e) Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA (peças 17 a 22);*
- f) Minuta de Edital e anexos (peças 13 e 14);*
- g) Minuta de Contrato e anexos (peça 15 e 16);*
- h) Respostas às contribuições da Consulta Pública 3/2024-ANTAQ (peça 24); e*
- i) Planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento. (peça 21, item não digitalizável).*

Nada obstante, por ocasião da presente análise de mérito, foram realizadas rodadas de esclarecimentos junto à Antaq e ao MPor, bem como reuniões e entrevistas com esses órgãos, com o fito de obter informações adicionais que complementassem os estudos enviados.

Importa mencionar que no período de 4 a 7 de novembro de 2025, a equipe técnica responsável realizou visita técnica à região, tendo visitado o Porto de Itajaí, o canal de acesso aquaviário, o Terminal de Uso Privado (TUP) Portonave, bem como as Prefeituras Municipais de Itajaí e Navegantes. A visita teve por objetivo obter subsídios técnicos in loco e dialogar com os principais atores que poderão ser afetados pela concessão, tendo sido recebidas contribuições relevantes desses interlocutores para a compreensão dos aspectos operacionais e dos potenciais impactos do empreendimento.

Destaca-se, que em razão das prorrogações de prazo para atendimento aos ofícios de requisição enviados, o termo final para conclusão da análise, consoante a Instrução Normativa-TCU 81/2018, foi estabelecido em 20/2/2026.

Em instrução preliminar (peças 26-27), nos termos do art. 9º da IN-TCU 81/2018 c/c o art. 3º da Portaria-Segecex 17/2020, foi proposto e aprovado o seguinte escopo para análise do mérito dessa concessão, abarcando exclusivamente os seguintes tópicos:

- a) viabilidade técnica da concessão, em termos de sua estrutura operacional estar adequada para a demanda projetada, bem como o estudo demonstrar a utilização de parâmetros de desempenho que permitam identificar a elevação do nível dos serviços;*
- b) viabilidade econômico-financeira, compreendendo a análise das estimativas de receita, do estudo de demanda, da estrutura tarifária, além das estimativas de despesas operacionais e de investimentos;*
- c) razoabilidade e coerência dos investimentos e dos custos operacionais projetados, especialmente a robustez das metodologias, bem como a economicidade e a eficiência dos custos unitários e quantidades;*
- d) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) e dos procedimentos da audiência pública ao ordenamento e ao estudo de viabilidade, de forma a evitar incompatibilidades que possam macular o processo; e*

- e) *análise dos mecanismos regulatórios que assegurem o acesso não discriminatório da infraestrutura essencial, verificando as condições técnicas, econômicas e jurídicas para compartilhamento da instalação; exame dos critérios de precificação do acesso que garantam modicidade tarifária e não configurem barreira anticompetitiva; verificação dos instrumentos contratuais que obriguem a futura concessionária a prover acesso isonômico e transparente a todos os potenciais usuários; avaliação dos mecanismos de fiscalização e sanção para eventuais práticas discriminatórias ou abusivas; e análise da modelagem econômico-regulatória que mitigue riscos de exercício de poder de mercado, com objetivo de preservar a competitividade setorial e o interesse público.*

Diante do exposto, passa-se à análise dos temas definidos no escopo juntamente com o exame dos estudos enviados pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) relativo à concessão do Canal de Acesso ao Porto de Itajaí.

VISÃO GERAL

Localização e Caracterização do Complexo Portuário

O Complexo Portuário de Itajaí está localizado no litoral centro-norte de Santa Catarina, abrangendo os municípios de Itajaí e Navegantes. O conjunto portuário é formado pelo Porto Organizado de Itajaí e pelos Terminais de Uso Privado (TUPs) instalados ao longo das margens direita do Rio Itajaí-Açu, enquanto o TUP Portonave, situado em Navegantes, encontra-se na margem esquerda do rio, compondo um dos principais polos brasileiros de movimentação de contêineres (peça 17, p.4).

Os TUPs que compõem o Complexo são: Teporti Terminal Portuário de Itajaí S.A. (TUP Teporti), Poly Terminais S.A. (TUP Poly Terminais), Trocadeiro Portos e Logística Ltda. (TUP Trocadeiro), Barra do Rio Terminal Portuário S.A. (Terminal Barra do Rio), Terminal Portuário Braskarne (TUP Braskarne) e Portonave S.A. Terminais Portuários de Navegantes (TUP Portonave).

A figura 1 apresenta a localização geral da poligonal do Porto Organizado de Itajaí e dos terminais que integram o Complexo Portuário.

Figura 1. Localização da Poligonal do Porto Organizado de Itajaí e dos terminais privados

FIGURA NA INSTRUÇÃO PEÇA 65, P. 4

O Porto Organizado de Itajaí é um porto público que, entre 1990 e 2024, esteve sob a administração do Município de Itajaí/SC, em razão de convênio firmado com a União. Com o encerramento desse instrumento, o porto passou por processo de federalização, concluído em janeiro de 2025, ocasião em que a administração foi transferida ao Governo Federal, por intermédio do Ministério de Portos e Aeroportos.

Após a federalização, a gestão do Porto de Itajaí passou a ser exercida de forma temporária pela Autoridade Portuária de Santos (APS), que foi sucedida pela Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba), atual gestora do Porto.

O Porto dispõe de 1.047,30m de cais de acostagem, distribuídos entre instalações arrendadas e de uso público. Os berços 1 e 2 somam 557,30m. Já os berços 3 e 4, totalizam 490m, e passaram por obras recentes de realinhamento e reforço estrutural, conduzidas pelo Governo Federal, com o objetivo de adequar os cais às exigências operacionais de embarcações de maior porte, aumentando a segurança e a eficiência das manobras (peça 17, p.15).

Atualmente, o terminal do Porto de Itajaí é operado pela JBS Terminais através de um Contrato de Arrendamento Transitório-01/2023. Em setembro de 2025, foi publicado o segundo Termo Aditivo, que estabeleceu a prorrogação do contrato por até dois anos ou até o futuro leilão do ITJ01.

Em 2025, conforme dados do Estatístico Aquaviário da Antaq, a JBS movimentou cerca de 3,9 milhões de toneladas de carga containerizada durante todo o ano.

Figura 2. Zoneamento atual do Porto de Itajaí (verde)

FIGURA NA INSTRUÇÃO PEÇA 65, P. 5

O Complexo Portuário de Itajaí conta ainda com a atuação, na outra margem do rio, do Terminal de Uso Privado (TUP) Portonave (Portonave S.A. Terminais Portuários de Navegantes), que representa um dos principais operadores do complexo. Localizado no município de Navegantes/SC, o terminal possui relevância estratégica no sistema portuário nacional e contribui para a consolidação da região como importante hub de carga containerizada na região Sul do Brasil.

Conforme o Estatístico Aquaviário da Antaq, a Portonave movimentou mais de 12,7 milhões de toneladas de contêineres no ano de 2024, sendo 9.112.475t na navegação de longo curso e 3.610.520t de cabotagem.

O Complexo Portuário de Itajaí registrou, em 2024, uma movimentação total de 13,14 milhões de toneladas de carga, das quais 91,7% corresponderam a contêineres, conforme indicado na Seção A do EVTEA (peça 17, p. 2).

Ademais, de acordo com a Seção B- Estudo de Mercado do EVTEA (peça 18, p.3), 98,3% da carga total do Complexo fora movimentada no Porto Público de Itajaí e na Portonave. Os 1,7% restantes foram movimentados nos TUP's Teporti, Poly Terminais e Barra do Rio. Dessa forma, verifica-se a especialização do Complexo na movimentação de contêineres.

Acesso Aquaviário

O acesso aquaviário ao Complexo Portuário de Itajaí é apresentado na Carta Náutica 1841, disponibilizada pelo Centro de Hidrografia da Marinha (CHM) (peça 17, p.10). O canal de acesso limita o tráfego a uma velocidade máxima de 7 nós, sendo considerado obrigatório o uso de rebocadores e da praticagem, desde o ponto de embarque do práctico até a atracação no terminal de destino (peça 17, p.7).

O acesso aquaviário possui atualmente duas bacias de evolução, sendo que a bacia 1 está localizada entre o Terminal JBS/SEARA e o TUP Portonave, possui profundidade de projeto de 14m, com extensão de 1.150m e largura de 400m, e a bacia 02 possui a mesma profundidade de projeto de 14 metros, com extensão de 940m e largura de 500m (peça 17, p.9).

O canal é classificado como monovia, não sendo permitidas ultrapassagens e cruzamentos ao longo de sua extensão, característica que impõe limitações à operação simultânea de embarcações e exige coordenação do tráfego marítimo.

O acesso aquaviário do Porto Organizado de Itajaí passou por obras de aprofundamento, alargamento e implementação da Bacia de Evolução 2, que propiciaram, a partir de agosto de 2020, ganhos operacionais, com possibilidade de atracação de navios full container de maior porte (com comprimento total - LOA de 350m e boca de 48,5m) (peça 17, p.10).

Quanto às áreas de fundeio, há duas áreas principais destinadas para as embarcações que demandam os terminais do Complexo Portuário de Itajaí. A Seção A - Apresentação do EVTEA (peça 17, p.10-11) cita que, de acordo com a NPCP-SC de 2022, há uma terceira área para fundeio de embarcações de esporte e/ou recreio localizada entre o alinhamento da Ponte do Molhe Sul com a Ponta de Cabeçadas.

O fundeadouro principal, destinado às embarcações que aguardam autorização para atracação no terminal de destino, tem capacidade para atender 20 embarcações simultaneamente e possui profundidade mínima de aproximadamente 18m.

Adicionalmente, o EVTEA informa que é proibido o fundeio nas áreas de manobra, sendo permitido no canal de acesso somente quando houver necessidade de aguardar o término da manobra de outra

embarcação ou em caso de emergência, restrição que visa manter a fluidez do tráfego no canal monovia e evitar obstruções que possam comprometer a segurança da navegação (peça 17, p.12).

Figura 3. Acesso aquaviário ao Complexo Portuário de Itajaí

FIGURA NA INSTRUÇÃO PEÇA 65, P. 6

Competências institucionais no processo de concessão do canal de acesso ao porto

Conforme estabelecido nas minutas jurídicas (peças 13-16), o objeto do contrato compreende a concessão do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí, com vistas à sua administração e exploração da sua infraestrutura, incluindo a cessão onerosa de áreas e equipamentos, por prazo determinado.

Destaca-se que a infraestrutura portuária brasileira tem nos acessos aquaviários elemento crítico para sua eficiência operacional exigindo adaptação constante às crescentes demandas do comércio internacional. A gestão desses acessos passou por transformação gradual, evoluindo de um modelo de atuação estatal direta para a busca de maior participação privada, movimento justificado pela necessidade de investimentos contínuos em dragagem e manutenção dos canais de acesso.

Nesse contexto de busca por alternativas ao modelo tradicional, a concessão do Canal de Acesso Aquaviário ao Porto de Paranaguá/PR emergiu como marco histórico, sendo a primeira concessão de canal de acesso do país. O processo licitatório, que foi acompanhado pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão 881/2025 – TCU – Plenário, foi concluído em outubro de 2025, inaugurando novo modelo de gestão para a infraestrutura aquaviária brasileira.

Dessa forma, a concessão de acessos aquaviários representa importante evolução no marco regulatório e contratual do setor portuário brasileiro, especialmente para portos que enfrentam desafios relacionados à sedimentação, bem como necessitam de investimentos para acomodar embarcações de maior porte.

No caso em análise, a concessão visa melhorar a infraestrutura de acesso aquaviário ao Porto de Itajaí, além de estabelecer novos padrões de serviço, transformando a oferta de infraestrutura aquaviária no porto, alinhando-se às diretrizes da política pública setorial, conforme estabelecido no Ato Justificatório do Poder Concedente (peça 7).

Nesse contexto, foram estabelecidas, no Anexo 1 da Minuta de Contrato (peça 16), como obrigações contratuais da concessionária o desempenho das seguintes atividades relativas à administração e exploração do acesso aquaviário ao Porto de Itajaí, sem prejuízo da atuação da autoridade portuária local quanto às suas demais funções:

- a) garantir as condições de navegabilidade do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí, executando as obras e serviços de engenharia de dragagem para manutenção, para aprofundamento, para adequação ou para ampliação de acessos portuários, compreendendo a remoção do material submerso e a escavação, para expansão de infraestrutura e manutenção de nível de serviço definidos no Contrato de Concessão;*
- b) realizar todos os investimentos obrigatórios mínimos taxativos e os investimentos obrigatórios mínimos por metas de dimensionamento no entorno do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí.*
- c) sob coordenação da Autoridade Marítima, realizar os levantamentos batimétricos necessários à apuração da profundidade do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí;*
- d) sob coordenação da Autoridade Marítima, estabelecer, manter e operar a sinalização e o balizamento necessários à segurança da navegação no Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí;*



- e) *sob coordenação da Autoridade Marítima e da Administração do Porto, implantar, manter e operar o Vessel Traffic Service (VTS) para monitorização ativa de toda a Área da Concessão;*
- f) *sob coordenação da Administração do Porto, realizar a operação do tráfego de embarcações na Área da Concessão;*
- g) *realizar a gestão ambiental relacionada ao Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí; e*
- h) *realizar demais atividades que visem assegurar o gozo das vantagens decorrentes e aparelhamento do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí aos seus Usuários.*

O Plano Nacional de Logística (PNL), instituído pela Portaria-MInfra 21/2020, constitui instrumento referencial de planejamento estruturado em quatro eixos setoriais que identifica necessidades e oportunidades relacionadas à capacidade dos subsistemas de transporte, estabelecendo conexão entre o planejamento e as ações dos ministérios responsáveis.

No âmbito do Plano Setorial Portuário (PSPort), embora a concessão do canal de acesso do Porto de Itajaí não figure expressamente na tabela do Plano Tático Proposto do documento, a iniciativa está contemplada nas Estratégias Setoriais do documento, especificamente na diretriz de “Adequar os acessos aquaviários e as instalações de atracação à demanda de navios”, demonstrando sua aderência e relevância ao planejamento público portuário.

De acordo com o Despacho 516/2025/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 3), a estruturação inicial do projeto de desestatização do Porto Organizado de Itajaí foi realizada pela então Empresa de Planejamento e Logística S/A (EPL), com modelagem que compreendia a gestão do terminal de contêineres e a gestão e manutenção do canal de acesso em escopo único.

Contudo, em decorrência de auditoria do Tribunal de Contas da União que resultou no Acórdão 245/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o projeto passou por nova fase de análises. Durante a Audiência Pública 3/2024-ANTAQ, realizada entre março e maio de 2024, a comunidade portuária e os potenciais investidores apresentaram contribuições que indicaram a necessidade de revisar a modelagem inicial, sugerindo que a segregação do projeto em Concessão do Canal de Acesso e Arrendamento do Terminal de Contêineres seria alternativa mais vantajosa para o certame.

Em consonância com as sugestões da consulta pública e deliberações ministeriais, o Governo Federal promoveu alterações no escopo do projeto, definindo a diretriz de segregar a licitação em dois procedimentos distintos: um para o Arrendamento do Terminal de Contêineres e outro para a Concessão do Canal de Acesso ao Porto Organizado de Itajaí.

Consulta e audiência públicas

Com a troca de governo ocorrida em 2022, o modelo de desestatização do Porto de Itajaí passou por uma reestruturação profunda após o julgamento do processo TC 039.017/2021-4, que tinha por objeto avaliar a concessão do porto público e do seu acesso aquaviário. A política pública migrou, então, de uma desestatização integral para um modelo de manutenção da Autoridade Portuária Pública. Esse novo cenário exigiu a readequação dos estudos para alinhar a modelagem do EVTEA às novas diretrizes.

Assim, os novos estudos foram levados a Audiência Pública por meio do Aviso 3/2024 (peça 57). Tendo em vista que a autoridade portuária se manteve pública, o objeto apresentado na audiência contemplou a cessão onerosa da Área da Concessão do Porto Organizado de Itajaí para o desempenho parcial das funções de administração do porto, bem como para a ampliação, a manutenção e a exploração da sua infraestrutura. Ou seja, até esse momento, a concessão previa a exploração tanto da área do porto organizado quanto do canal de acesso aquaviário.



O referido aviso foi devidamente publicado no Diário Oficial da União de 1º/3/2024 (peça 57), bem como em jornais de circulação nacional e regional, além de ter sido disponibilizado no sítio eletrônico da Antaq (<https://web3.antag.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/PaginaPrincipal.aspx?Menu=Aviso#DivAviso>), acesso em 15/12/2025).

A Consulta Pública 3/2024-Antaq ficou disponível por 60 dias, de 11/3/2024 a 10/5/2024, visando obter contribuições, sugestões e demais subsídios para aprimorar o projeto. Foram recebidas diversas contribuições, cujas respostas da Agência foram juntadas aos autos na peça 24.

Paralelamente, em 23/4/2024, a Agência reguladora realizou a Audiência Pública 3/2024-Antaq telepresencial para coletar subsídios técnicos e jurídicos, cujos ajustes foram posteriormente refletidos nas Notas Técnicas 12/2025 e 14/2025 da Infra S.A.. A íntegra da sessão pode ser visualizada em [Audiência Pública 03/2024](#), acesso em 15/12/2025.

Conforme consta no Ato Justificatório (peça 7, p. 3), o EVTEA, bem como as minutas de edital e contrato foram efetivamente disponibilizados nos procedimentos de transparência social em tela.

Após a devida análise das contribuições recebidas, as Notas Técnicas 12/2025 e 14/2025 da Infra S.A. (peças 5 e 6) descreveram, respectivamente, os ajustes realizados nas minutas de edital e contrato, e no EVTEA da concessão.

A principal alteração no estudo, refletindo o novo modelo de Concessão do Canal de Acesso Aquaviário, foi a segregação do escopo do projeto. A modelagem anterior, que previa a concessão integral do Porto Organizado, foi dividida em dois procedimentos distintos por diretriz do Poder Concedente: a Concessão do Canal de Acesso Aquaviário (objeto desta análise) e o Arrendamento do Terminal ITJ01, que será estruturado posteriormente.

Com essa segregação, o modelo atual manteve a Administração Portuária como pública, responsável pelas funções estratégicas do porto, como o planejamento, a fiscalização e a coordenação da gestão do tráfego de embarcações. A concessionária privada que se lograr vencedora do leilão do Canal de Acesso ao porto será responsável pelas funções operacionais de dragagem, de sinalização náutica, de operação do Serviço de Tráfego de Embarcações, de estudos e levantamentos hidrográficos e da manutenção da infraestrutura do canal aquaviário.

Análise da AudPortoFerrovia

Verifica-se que a Antaq, formalmente, seguiu os procedimentos previstos na legislação para a realização da consulta e da audiência pública, disponibilizando as informações necessárias e concedendo prazo adequado para o recebimento de contribuições.

A análise dos procedimentos revelou que o projeto passou por duas audiências públicas com escopos distintos. A primeira (AP 5/2022) tratou da desestatização integral do porto (Autoridade Portuária, terminais de carga e canal) e a segunda (AP 3/2024) tinha por objeto a concessão verticalizada abrangendo o terminal de contêineres e o acesso aquaviário em um único contrato.

Conforme respostas às contribuições da Audiência Pública 3/2024 (peça 24), foi possível identificar quase mil manifestações, a maioria versou sobre a operação do terminal de contêineres, a manutenção da carga geral e questões trabalhistas. Destaca-se que poucas contribuições trataram especificamente das nuances técnicas e regulatórias do canal de acesso, como a estrutura tarifária híbrida, os investimentos obrigatórios ou matriz de risco.

Identificou-se diversas contribuições em diferentes seções e diversos oradores, que solicitavam expressamente a retirada da dragagem de manutenção e da exploração da infraestrutura aquaviária do modelo verticalizado, sugerindo um contrato de concessão específico para o canal. Os argumentos focavam no conflito de interesses de um operador de terminal gerir o acesso comum que atende todos os demais terminais da região.



Nesse sentido, após o encerramento da fase de contribuições da AP 3/2024, o Poder Concedente, acatando sugestões de players do mercado e da própria Antaq, decidiu pela segregação do projeto, isolando a concessão do canal de acesso do arrendamento do terminal de contêineres, conforme itens 2.11 e 2.12 do ato justificatório (peça 7, p. 3).

Ocorre que, embora a segregação do objeto tenha sido formalizada nos estudos revisados como uma resposta às contribuições colhidas, essa alteração substancial na estrutura do negócio não foi acompanhada de uma divulgação imediata. Essa lacuna informativa pode ter criado um descompasso entre o refinamento técnico realizado pela administração e a percepção dos agentes diretamente impactados pela nova configuração da concessão.

Durante as visitas técnicas realizadas in loco por esta equipe junto às prefeituras de Navegantes e Itajaí, bem como aos terminais da JBS e da Portonave, entre os dias 4 e 7/11/2025, observou-se que os principais atores locais possuíam limitado conhecimento sobre as especificidades técnicas e financeiras da modelagem da concessão do canal de acesso.

Nesse contexto, os interessados manifestaram interesse em conhecer os estudos técnicos que não haviam sido publicados pela Antaq após a revisão feita pela Infra S.A.. Como resultado, ao tomarem conhecimento das modificações feitas, o Município de Navegantes e a Portonave enviaram ao TCU contribuições ao projeto (peças 63 e 64) que poderiam ter sido validadas ainda durante a audiência pública.

Esse movimento de transparência pós-audiência tem sido estimulado por este Tribunal como um mecanismo de fortalecimento das Agências Reguladoras. Precedentes recentes, como o Acórdão 1.834/2024 (ITG02) e o Acórdão 881/2025 (Canal de Paranaguá), servem como balizas orientadoras que, longe de punir o gestor, visam assegurar que a legitimidade do certame seja inquestionável. Assim, a determinação para nova publicidade dos estudos revisados de Itajaí deve ser vista como uma etapa colaborativa de saneamento, que blinda o processo licitatório contra eventuais questionamentos judiciais futuros.

Diante do exposto, propõe-se determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital, faça publicar no sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 3/2024 os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU, assegurando que o mercado e a sociedade civil tenham acesso ao projeto em sua configuração final, em observância aos princípios previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada nos Acórdãos 1.834/2024-TCU-Plenário e 881/2025-TCU-Plenário.

A despeito da alteração na divisão do objeto, a Antaq e o MPor optaram por não realizar uma nova audiência pública específica para o modelo segregado. Diante disso, a equipe de auditoria expediu o Ofício de Requisição 93/2025 (peça 32) solicitando, dentre outras coisas, esclarecimentos à Antaq sobre a dispensa de nova audiência pública.

Em resposta (peça 37), a agência argumentou que a modelagem atual não apresenta inovações substanciais, mas sim uma “redução de escopo” e refinamento técnico, uma vez que o objeto atual já estava integralmente contemplado na proposta original submetida ao escrutínio público, tornando desnecessário novo ciclo de participação social.

Além disso, a Antaq defendeu que exigir novos ciclos de participação para cada ajuste derivado de contribuições inviabilizaria a conclusão do processo licitatório, assegurou que os princípios da transparência e competitividade foram preservados, uma vez que o mercado e a comunidade já se manifestaram sobre o impacto das atividades previstas (peça 37).

É importante destacar a diligência da Antaq e o zelo na interlocução institucional mantida com o MPor, Infra S.A. e com esta Unidade Técnica ao longo da reestruturação do modelo. A decisão da



Agência de prosseguir sem uma nova audiência pública não se deu de forma isolada, mas amparada em uma avaliação técnica de que a segregação do canal de acesso representaria um refinamento do escopo já escrutinado pela sociedade, visando evitar o prolongamento excessivo de um processo licitatório vital para a economia da região de Itajaí.

Essa postura da Agência reflete um esforço de equilíbrio entre o dever de participação social e o princípio da eficiência administrativa. Ao optar por aproveitar os subsídios da AP 3/2024, a Antaq demonstrou confiança na maturidade dos debates realizados, buscando garantir a continuidade das políticas públicas sem retrocessos procedimentais desnecessários, mantendo canais abertos de diálogo com o Poder Concedente para validar a aderência do novo modelo às expectativas do mercado.

Acrescenta-se que a ausência de um momento de debate dedicado exclusivamente ao canal de acesso pode ter sido prejudicial ao processo de desestatização ora em análise, tendo em vista que o debate da Audiência Pública 3/2024 se concentrou principalmente na preocupação com a movimentação de carga geral, na manutenção do mercado de contêineres e no impacto social sobre os trabalhadores avulsos.

Reconhece-se, portanto, que a Antaq realizou interlocução com o MPor e com a Infra S.A., buscando preservar a eficiência processual ao aproveitar os ciclos de debates anteriores. Esse esforço de coordenação institucional, que incluiu diálogo com esta Unidade Técnica, demonstra cuidado do regulador em compatibilizar a celeridade administrativa com as novas diretrizes da política pública. Todavia, observa-se que a segregação do objeto abriu uma oportunidade de aperfeiçoamento informativo para consolidar a segurança jurídica do novo modelo.

Aspectos técnicos críticos do empreendimento, como os investimentos para adequação do canal, as dragagens de manutenção e de aprofundamento, e as obrigações contratuais relativas ao canal de acesso, especificamente, acabaram ficando em segundo plano. Embora esses elementos tivessem menor impacto na modelagem integrada (terminal e canal), eles se tornaram relevantes para a viabilidade da concessão isolada.

Vale destacar que a concessão segregada de canais de acesso é um modelo pioneiro no Brasil. O tratamento dispensado pela Agência a este projeto, em conjunto com o MPor e a Infra S.A., buscou traduzir o precedente de Paranaguá para a realidade de Itajaí. Essa transposição impôs desafios de governança que se revelaram mais nítidos apenas com o aprofundamento das análises técnicas. Assim, a “redução de objeto” pode ser compreendida como um refinamento estratégico, cuja complexidade inerente exige um acompanhamento pormenorizado para garantir o sucesso desta nova dinâmica operacional.

Registre-se que, a realidade observada em campo demonstra que a redução do objeto não resultou na simplificação dos riscos operacionais. Na prática, a nova modelagem deslocou a criticidade para elementos técnicos que, anteriormente, possuíam relevância secundária, não previsível anteriormente.

*O que se observa é que a ausência de oportunidade para aprofundar o debate sobre as especificidades do canal de acesso junto à sociedade **resultou na transferência de incertezas técnicas e operacionais diretamente para a matriz de riscos do contrato**. Como será demonstrado ao longo desta instrução, essa lacuna de participação social pode ter contribuído para um aumento da exposição financeira do Poder Concedente via mecanismos de repartição de riscos, deslocando a criticidade de elementos que, anteriormente, possuíam relevância secundária.*

Consequentemente, tal arranjo demandará esforço de fiscalização regulatória da Antaq para assegurar a viabilidade deste modelo pioneiro. Em respeito ao espírito de cooperação e ao diálogo técnico institucional mantido entre a Agência, o Ministério e este Tribunal, vislumbra-se uma oportunidade de melhoria na modelagem de futuros processos.



Assim, inicialmente foi proposto recomendar ao MPor e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em projetos futuros em que houver segregação de ativos após o período de transparência social, seja avaliada a realização de sessões públicas complementares ou consultas dirigidas, especialmente quando o ativo remanescente possuir características de monopólio natural ou se tratar de uma modelagem pioneira.

Cumprе ressaltar, no entanto, que a presente proposta de encaminhamento foi objeto de revisão após as contribuições colhidas na reunião de encerramento com os gestores, resultando no refinamento do texto para a seguinte redação:

*Assim, motivados pelo vislumbre, durante a fase de análise, de melhorias advindas da participação social, será proposto **recomendar ao MPor e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em projetos futuros em que houver segregação de ativos após o período de transparência social, seja avaliada a realização de sessões públicas complementares ou consultas dirigidas, especialmente quando os mecanismos de incentivos contratuais e de alinhamentos de interesses forem alterados.***

Um aspecto que chamou atenção durante a análise da Audiência Pública foi a recorrência de respostas genéricas às contribuições de mérito. O uso do termo “perdeu o objeto” em 64 ocasiões, “perdeu objeto” em 8 ocasiões e de “será reavaliada” em outras 32 compromete o controle social, dificultando a transparência sobre como as sugestões do mercado foram efetivamente aproveitadas (peça 24).

No entanto, durante realização da reunião de encerramento com os gestores, a Antaq ponderou acerca das especificidades do caso concreto e da complexidade da segregação do objeto ocasionou necessidade das respostas citadas.

Ademais, a Antaq ponderou que tal prática se deu, ainda, pelo fato do expressivo volume de contribuições recebidas, quase mil manifestações, sendo boa parte delas a respeito do terminal de contêineres, o que culminou na necessidade de otimização da análise feita pela Agência.

Diante dos esclarecimentos prestados e da demonstração da coerência dos fatos, esta Unidade Técnica optou por retirar a proposta de encaminhamento de determinação anteriormente formulada sobre este ponto.

Entende-se, contudo, que para o caso específico o Terminal ITJ01, a evolução para um modelo de resposta mais analítico em etapas futuras fortalecerá ainda mais a motivação dos atos da Agência. Essa prática conferirá aos players do setor a clareza necessária sobre o racional técnico-jurídico que moldou a modelagem final, consolidando a transparência e a segurança jurídica do certame como um esforço conjunto entre o regulador e o controle externo.

Adequação das minutas jurídicas

As minutas do edital (peças 13 e 14) e do contrato (peças 15 e 16) da concessão foram examinadas seguindo os critérios estabelecidos na IN-TCU 81/2018. A análise focou em verificar a correspondência entre os documentos e os estudos de viabilidade, sua conformidade com as normas em vigor e sua comparação com documentações semelhantes de outras desestatizações previamente avaliadas por este Tribunal de Contas.

De acordo com a Seção II do Capítulo I da minuta do edital, o objeto do leilão é a concessão do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí, com vistas à administração e exploração da sua infraestrutura. Tal acesso é definido pelo edital como a área que abrange as aquavias, abrigos, áreas de fundeio, canais, bacias de evolução e berços de atracação em que a concessionária deverá garantir o tráfego ou a permanência dos navios-tipo na Área da Concessão.

A licitação será por meio de sessão pública de leilão, presencial, objetivando a seleção de proposta mais vantajosa, adotando-se duas etapas, se necessário, para o julgamento das propostas: a primeira com base no maior desconto sobre a Tarifa de Referência (TR) pré-leilão, limitada a um teto de desconto, e a segunda com base no maior valor de outorga, a ser realizada em caso de os proponentes apresentarem lances de até 20% (vinte por cento) menores do que o proponente que executou o lance de maior desconto. Sobre esse aspecto, é importante notar que na hipótese de haver proponente declarada vencedora na primeira etapa, esta ainda assim deverá arcar com o valor de outorga constante na sua proposta econômica.

Com relação ao primeiro critério de julgamento, foi definido percentual máximo de desconto de 10,43% incidente linearmente sobre os valores da Tarifa de Referência (peça 13). Na metodologia para o cálculo desse percentual, optou-se por adotar como referência de mercado a taxa real de juros da NTN-B, título de longo prazo emitido pelo Tesouro Nacional (peça 7, p.12).

Tabela 1. Valores da Tarifa de Referência pré-leilão

FORMA DE INCIDÊNCIA	FORMA DE INCIDÊNCIA
Tarifa fixa por acesso aquaviário (entrada e saída) de uma embarcação	-
Para operações de longo curso.	10.359,62
Para operação de cabotagem ou navegação Interior	7.769,72
Tarifa variável, pela tonelagem de porto bruto da embarcação (TPB / DWT):	-
Para operações de longo curso:	-
De carga geral ou de projeto, solta.	1,25
De carga geral, containerizada.	1,21
De graneis sólidos.	1,25
De graneis líquidos.	0,90
De petróleo, de seus derivados ou outros combustíveis.	0,90
De embarcações do tipo roll-on roll-off.	0,62
De embarcações de turismo ou de transporte de passageiros	2,14
De carga perigosa ou tóxica.	3,28
Com outros fins ou que não movimentam carga, inclusive fundeio para abastecimento	2,14
Para operação de cabotagem ou navegação interior:	-
De carga geral ou de projeto, solta.	1,00
De carga geral, containerizada.	0,97
De graneis sólidos.	1,00
De graneis líquidos.	0,57
De petróleo, de seus derivados ou outros combustíveis.	0,57
De embarcações do tipo roll-on roll-off.	0,50
De embarcações de turismo ou de transporte de passageiros	1,71
De carga perigosa ou tóxica.	2,62
Com outros fins ou que não movimentam carga ou passageiro, inclusive fundeio para abastecimento.	1,71

Fonte: Minuta de Edital (peça 13, p. 23).

A licitação observará o que dispõem as Leis 10.233/2001, 12.815/2013, 13.334/2016, bem como o Decreto 8.033/2013, a IN-TCU 81/2018, a Resolução-CPPI 121/2020 e demais normativos vigentes e aplicáveis à matéria. Aplicam-se ainda, de forma subsidiária, a Lei 8.987/1995 e a Lei 14.133/2021.

Poderão participar do leilão pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, incluindo instituições financeiras, bem como Fundos de Investimento e Participações (FIPs) e entidades de previdência

complementar, consoante disposto no Capítulo III da minuta do edital. No caso de constituição de consórcio, deverá ser formada SPE obrigatoriamente, com cláusula de responsabilidade solidária dos consorciados, e cada consorciado deverá atender, individualmente, às exigências previstas no edital relativas à regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e à habilitação econômico-financeira.

Ademais, a empresa de dragagem, caso seja membro do consórcio, deverá deter pelo menos 15% de participação, haja vista que, para fins de qualificação técnica, é necessário que a proponente se enquadre como empresa de dragagem, conforme previsto na Subseção III da Seção V do Capítulo IV do edital (peça 13, p.31).

Conforme Anexo 3 da Minuta de Contrato (peça 16), a remuneração da concessionária dar-se-á por meio da arrecadação de tarifas portuárias devidas pelos usuários quando da efetiva utilização dos serviços, dos equipamentos, das instalações e das facilidades disponíveis, sendo a principal delas a tarifa de infraestrutura de acesso aquaviário (aquavia, abrigos, áreas de fundeio, canais e bacias de evolução, balizamento, sinalização e gerenciamento do acesso dentro da área do Porto Organizado, incluindo o VTS e sua operação), sujeita ao mecanismo de teto tarifário e observada a prerrogativa da Antaq de coibir eventual abuso de poder econômico.

A vigência do contrato de concessão será de 25 anos, contados da data de assunção, com possibilidade de prorrogação contratual, nos termos da minuta do contrato (peça 15, p.19), que estabelece a possibilidade de o contrato ser prorrogado por sucessivas vezes, a critério do Poder Concedente, até o limite máximo de 70 anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, condicionado ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Quanto aos pedidos de prorrogação contratual, a Cláusula 29 do contrato (peça 15, p.56) estabelece que o Poder Concedente deverá fundamentar a vantagem da prorrogação em relação à realização de nova licitação. Além de observar os requisitos previstos em lei ou regulamento, a decisão considerará a conveniência e a oportunidade, avaliando, entre outros critérios, o desempenho da concessionária no cumprimento das metas e encargos contratuais.

Acerca da garantia da proposta, nos termos do Capítulo IV, Seção IV (peça 13, p.25), a minuta do edital prevê que deverá ser aportado valor mínimo de R\$ 42.395.393,56 pelas proponentes, o equivalente a 1% do valor global do contrato (R\$ 4.239.539.356,01), correspondente ao limite máximo estabelecido no § 1º do art. 58 da Lei 14.133/2021, devendo ser apresentada em caução em dinheiro, títulos da dívida pública federal, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização.

O leilão será processado e julgado pela Comissão Permanente de Licitação de Concessões e Arrendamentos Portuários da Antaq (CPLA) a qual será assessorada pela B3 S.A. – Brasil, Bolsa Balcão (B3), cabendo-lhe conduzir os trabalhos necessários à realização do certame. Os custos para condução dos trabalhos na B3 serão pagos pela proponente vencedora adjudicatária (peça 13).

A concessionária deverá entregar o Plano Básico de Implantação (PBI), que deve expor o conjunto de obras, serviços, e todos os demais investimentos e ações necessárias para o alcance das metas atreladas ao Calado Máximo Operacional (CMO) e correspondente dimensionamento adequado do Acesso Aquaviário ao Porto Organizado de Itajaí, bem como a oferta dos demais serviços obrigatórios que integram a Concessão (peça 14, p.14).

O Poder Concedente terá o prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da assinatura do contrato, para manifestar expressamente sua não objeção ou solicitar esclarecimentos ao plano. Caso os vícios do PBI persistam após as modificações solicitadas, o contrato será extinto por culpa da concessionária (peça 15, p.22).

Segundo o Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA) (peça 16, p.17), a implementação do empreendimento compreende duas fases de execução do CAPEX. A 1ª Fase está prevista para ocorrer

da data de assunção até o término do ano 3. A 2ª Fase está prevista para ocorrer do início do ano 3 até o término do ano 4.

O contrato prevê dois mecanismos para incentivar a celeridade dos investimentos: a conta retenção, na qual a concessionária deve reter mensalmente 15% da receita líquida durante a 1ª Fase e 10% durante a 2ª Fase (peça 15, p.25). O saldo dessa conta, aplicado pela taxa SELIC, será liberado à concessionária somente após a comprovação, pela Antaq, do cumprimento integral das obrigações de investimento de ambas as fases, nos termos do Anexo 1 (peça 16). Adicionalmente, as Tarifas de Referência sofrerão uma redução de 25% até a comprovação dos investimentos da 1ª Fase e de 15% até a comprovação da 2ª Fase, conforme Anexo 3 do contrato (peça 16).

As metas mínimas atreladas ao Calado Máximo Operacional (CMO) no canal de acesso e bacias de evolução, bem como nos berços de atracação do complexo de Itajaí e Navegantes, são as seguintes:

Tabela 2. Metas de CMO, por período, para o canal de acesso e bacia de evolução

Elemento do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí	Período	Metas mínimas – CMO (em m)
Canal de acesso e bacias de evolução	1ª Fase: Da Data de Assunção até o término do Ano 3	Vigentes na data de assunção
	2ª Fase: Do início do Ano 3 até o término do Ano 4	Vigentes na data de assunção
	Manutenção do nível de serviço: Do início do Ano 5 até o término da Concessão	14,5 m
Condição de maré média: 60 centímetros		

Fonte: Anexo 1 da minuta contratual – Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (peça 16).

Tabela 3. Metas de CMO nos berços de atracação.

<i>Elemento do Acesso</i> <i>Aquaviário ao Porto de Itajaí</i>	<i>Período</i>	<i>Metas mínimas – CMO (em m)</i>
<i>INFRAESTRUTURAS DE ACOSTAGEM EXISTENTES (a)</i>		
<i>Porto de Itajaí – Berço 1</i> <i>Porto de Itajaí – Berço 2</i> <i>Porto de Itajaí – Berço 3</i> <i>Porto de Itajaí – Berço 4</i>	<i>1ª Fase: da Data de Assunção até final do Ano 3</i>	<i>Calados Máximos Operacionais (CMO) vigentes na Data de Assunção</i>
	<i>2ª Fase: do início do Ano 4 até final do Ano 4</i>	<i>Calados Máximos Operacionais (CMO) vigentes na Data de Assunção</i>
	<i>manutenção do nível de serviço: do início do Ano 5 até término do Prazo de Concessão</i>	<i>14,5 m</i>
<i>Porto de Navegantes – Berço 1</i> <i>Porto de Navegantes – Berço 2</i> <i>Porto de Navegantes – Berço 3</i>	<i>1ª Fase: da Data de Assunção até final do Ano 3</i>	<i>Calados Máximos Operacionais (CMO) vigentes na Data de Assunção</i>
	<i>2ª Fase: do início do Ano 4 até final do Ano 4</i>	<i>Calados Máximos Operacionais (CMO) vigentes na Data de Assunção</i>
	<i>manutenção do nível de serviço: do início do Ano 5 até término do Prazo de Concessão</i>	<i>14,5 m</i>

Fonte: Anexo 1 da minuta contratual – Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (peça 16, p.19).

Cumprir destacar que a não realização dos investimentos mínimos obrigatórios ou das campanhas de manutenção necessárias ao alcance das metas de nível de serviço implica a aplicação de infração administrativa pela Antaq. A penalidade seguirá a gradação estipulada no Apêndice B do Anexo 1 da minuta de contrato (peça 16), podendo variar de advertência a infrações gravíssimas. O descumprimento reiterado, como o não alcance do CMO pactuado ou a ocorrência de sucessivas infrações graves em janelas móveis de 5 anos, poderá ensejar a abertura de processo de caducidade da Concessão.

Os parâmetros da concessão foram definidos como o conjunto de fatores utilizados para parametrizar a regulação contratual, sendo eles: Indicador de Qualidade de Serviço (IQS), FTpBt (Fator TpB/t), Fator Q, Fator X e IRC (Índice de Reajustamento Contratual). Tais parâmetros serão revistos pela ANTAQ a cada período de 5 (cinco) anos, contados da Data de Assunção, por meio do procedimento de Revisão dos Parâmetros da Concessão (peça 15, p.49).

Tabela 4. IQS da concessão

<i>REF</i>	<i>Nome</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Efeito por indicador (redução em relação à Tarifa Teto da Tabela I)</i>	<i>Periodicidade de apuração</i>	<i>Interpretação</i>	<i>Início da aplicação</i>	<i>Fonte</i>

IQS	Nível de serviço adequado do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí	<i>IQS (a) = número de dias com Calado Máximo Operacional (CMO) do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí reduzido em relação à meta no ano (b) * relevância (c)</i> <i>(a) definido em até uma casa decimal</i> <i>(b) meta definida nas Tabelas 3 e 4 da Seção VI.1 do PEAA; e</i> <i>(c) relevância está definida no item 135 do presente PEAA.</i>	<i>se IQS ≤ 15 dias efeito 0%</i> <i>se 15 dias < IQS ≤ 30 dias, efeito 6%</i> <i>se 30 dias < IQS ≤ 45 dias, efeito 10%</i> <i>se IQS > 45 dias, efeito 28,03%</i>	Anual	quanto menor melhor	início do Ano 1	Administração do Porto e Autoridade Marítima

Fonte: Plano de Exploração do Acesso Aquaviário – PEAA – Anexo 1 da minuta contratual (peça 16, p. 38).

O IQS refere-se à aferição da qualidade da entrega dos serviços prestados pela concessionária na exploração e gestão do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí. O Fator Q, decorrente dos resultados do IQS, exprime o efeito da qualidade dos serviços da concessionária no reajuste anual da Tarifa Teto referente à Tabela I, conforme as metas de Calado Máximo Operacional (CMO) definidas na Seção IX do Anexo 1 da minuta contratual.

Além disso, o Fator X representa o fator de produtividade, que será aplicado nos reajustes, com o objetivo de compartilhar as variações de produtividade e eficiência com os usuários, que se caracteriza como um parâmetro da concessão.

Por fim, o IRC refere-se ao Índice de Reajustamento Contratual: índice de reajuste do teto tarifário da Tabela I que expressa os custos gerenciáveis e não gerenciáveis da dragagem de manutenção — tais como variação cambial, preço do combustível marítimo e valor dos equipamentos — tendo por finalidade a manutenção dos parâmetros de reajuste da tarifa regulada coerentes com a atualidade do mercado de dragagem.

Quanto às atividades que devem ser realizadas pela concessionária, o Anexo 1 dispõe:

25. Integra a relação Atividades do Contrato de Concessão, nos termos e condições expressas neste PEAA, no mínimo:

- a) a execução de obras e serviços de dragagem, nos termos do inciso I, § 1º, do art. 53 da Lei nº 12.815/2013, incluindo dragagem de implantação, de aprofundamento, de adequação e de manutenção no Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí;
- b) a realização de todos os investimentos obrigatórios mínimos taxativos e os investimentos obrigatórios mínimos por metas de dimensionamento no entorno do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí;
- c) sob coordenação da Autoridade Marítima, a realização de levantamentos batimétricos necessários à apuração da profundidade do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí;
- d) sob coordenação da Autoridade Marítima, o estabelecimento, manutenção e operação da sinalização e do balizamento necessários à segurança da navegação no Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí;



- e) sob coordenação da Autoridade Marítima e da Administração do Porto, a implantação, manutenção e operação do Vessel Traffic Service (VTS) para monitorização ativa de toda a Área da Concessão;
- f) sob coordenação da Administração do Porto, a operação do tráfego de embarcações na Área da Concessão; e
- h) a gestão ambiental relacionada ao Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí.

Na Cláusula 5.1 da minuta do contrato (peça 15), o valor global da concessão foi estimado em R\$ 4.239.539.356,01. Esse montante corresponde ao montante estimado das Receitas Tarifárias e Não Tarifárias a serem obtidas pela concessionária para administrar e explorar a infraestrutura durante os 25 anos de vigência do contrato. Tal valor tem efeito meramente indicativo e não pode ser utilizado por nenhuma das partes como base para pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Os pagamentos à Administração do Porto foram estabelecidos na forma de Contribuição Inicial, Contribuição Fixa Anual e Contribuição Variável.

A contribuição inicial foi fixada, inicialmente, no montante de R\$ 37.327.830,21 e deve ser quitada obrigatoriamente como uma obrigação prévia à celebração do contrato de concessão (peça 7, p.19).

A Contribuição Fixa Anual possui vencimento programado para todo dia 5 de janeiro de cada ano, a partir da data de assunção (peça 15, p. 21). Os valores inicialmente estabelecidos seguem um cronograma regressivo ao longo dos 25 anos de contrato: nos primeiros quatro anos, a parcela anual é de R\$ 7.637.229,29, diminuindo gradualmente para R\$ 6.109.783,43 no Ano 5, R\$ 4.257.136,40 no Ano 10, até estabilizarem R\$ 2.404.489,38 do Ano 15 ao Ano 25.

A contribuição variável corresponderá ao montante anual resultante da aplicação de alíquotas sobre a receita bruta total da concessionária e de suas eventuais subsidiárias integrais auferida no ano anterior ao do pagamento (peça 15). Essa parcela financeira será devida a partir do quinto ano, após a comprovação pela Antaq do cumprimento integral das obrigações de investimento da segunda fase. As alíquotas da contribuição variável iniciam em 1,03% no quinto ano e decrescem gradualmente até atingir 0,29% ao final do prazo da concessão (peça 15, p.20).

Os valores dessas contribuições foram dimensionados para suprir as necessidades de financiamento da Administração do Porto, sendo que o projeto do acesso aquaviário responde por 20% da remuneração total estimada para a referida autoridade (peça 7, p.19). No entanto, os valores foram alterados conforme decorrido ao longo da análise da unidade técnica abaixo.

Ademais, importa mencionar a previsão de reequilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária caso o volume de assoreamento medido anualmente esteja acima da Faixa dos Valores de Referência (FVR), conforme definido na Tabela 12 do PEAA (peça 16, p. 34-35). Da mesma forma, o reequilíbrio ocorrerá em favor do Poder Concedente nos casos em que o volume de sedimentos dragados estiver abaixo da FVR, conforme os critérios da Subcláusula 18.3 do contrato (peça 15, p. 47 e 48).

Os investimentos realizados pela concessionária em bens reversíveis serão amortizados no prazo da concessão (peça 15, p. 61).

Os poderes de fiscalização da execução do contrato serão exercidos pela Antaq com o auxílio da Administração do Porto, sem prejuízo da atuação das autoridades aduaneiras, marítimas, sanitárias e ambientais. No exercício dessas atribuições, a Antaq e a Autoridade Portuária terão livre acesso, a qualquer época e sem aviso prévio, aos dados relativos à administração, à contabilidade e aos recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, bem como às obras e instalações vinculadas à concessão (peça 15, p. 52).

A concessionária está obrigada a manter capital social subscrito e integralizado, sendo vedada sua redução sem autorização prévia da Antaq, estruturado conforme os seguintes marcos: i) R\$ 64.792.879,83 como obrigação prévia à assinatura do contrato; ii) R\$ 85.638.496,12 a partir do início da execução dos investimentos mínimos obrigatórios para a 2ª Fase de implementação; iii) R\$ 86.224.414,68 a partir da comprovação do alcance integral dos investimentos mínimos (taxativos e por metas de dimensionamento) da 2ª Fase (peça 15, p. 32 e 33).

Análise da AudPortoFerrovia

Com relação à minuta do edital, verificou-se a adaptação de modelos normalmente utilizados nos arrendamentos e concessões realizadas no âmbito do setor portuário, não tendo sido identificadas irregularidades que obstem sua utilização na licitação do canal, contudo, alguns aspectos, a seguir detalhados, demandam especial atenção.

No que se refere aos valores da Tarifa de Referência pré-leilão constantes no item 4.14 (peça 13, p. 23), estes são divididos em tarifa fixa por acesso aquaviário (entrada e saída) de uma embarcação e tarifa variável, pela tonelagem de porte bruto da embarcação. Ou seja, adota-se uma estrutura tarifária híbrida, com um componente fixo por manobra e outra variável por tonelagem, diferentemente da tarifa cobrada na concessão do canal de acesso ao Porto de Paranaguá, que era apenas variável.

Diante da análise, suscitou-se questionamento acerca da fundamentação sobre a utilização de uma tarifa composta por duas parcelas.

Em resposta (peça 37, p.1-3), a Antaq esclareceu que a adoção do modelo tarifário híbrido para Itajaí, em contraste com a tarifa puramente variável de Paranaguá, fundamenta-se primordialmente na diferença entre as estruturas tarifárias vigentes nos dois portos. A autarquia destacou que, embora a Resolução ANTAQ 61/2021 estabeleça estrutura padronizada e procedimentos para reajuste e revisão tarifária, cada porto público brasileiro possui autonomia para definir sua própria tabela de tarifas, resultando em diferentes formas de cobrança entre os portos nacionais.

A Antaq fundamentou que a adoção da estrutura híbrida foi adotada com base no princípio da neutralidade tarifária, mantendo a forma de cobrança já praticada historicamente pelo Porto de Itajaí, cuja tabela foi recentemente aprovada pela própria agência em processo de revisão tarifária (outubro de 2024). De acordo com a Agência, a manutenção da forma de cobrança praticada historicamente pelo Porto de Itajaí confere maior previsibilidade aos usuários e evita ruptura abrupta no modelo comercial estabelecido.

Conforme a Agência, em períodos de restrição operacional com limitações de calado, a concessionária poderia obter maior receita com a estrutura híbrida do que com tarifas totalmente variáveis, contudo esse efeito seria mitigado pela adoção do Fator Q e do cálculo dos Indicadores de Qualidade de Serviço (IQS).

Dessa forma, a fim de criar regra proporcional e escalonada, a Antaq explicou que o Anexo I do edital estabelece que o efeito máximo de redução do Fator Q sobre a tarifa é de 28,03% para inadimplemento de até um ano, cobrindo 50% do risco identificado no cenário extremo analisado. Caso a concessionária supere a marca de IQS maior que 45 por dois anos consecutivos, o efeito do Fator Q sobre a tarifa será de 56,06%, o que remete a uma cobertura completa do risco. Adicionalmente, o mesmo dispositivo prevê abertura de processo de caducidade em caso de descumprimento no terceiro ano. Essa dosimetria visa mitigar o risco de comportamento reiterado e intencional da concessionária quanto à manutenção das condições estabelecidas no contrato, trazendo racionalidade ao modelo.

Ademais, a Antaq destacou que a movimentação no Porto de Itajaí é predominantemente de carga containerizada, representando mais de 90% do total, o que configura risco significativo para o

concessionário do ponto de vista da demanda. Assim, a tarifa fixa mitiga o risco de receita do concessionário, protegendo-o de variações decorrentes da estratégia comercial de outros usuários.

Em conclusão, a Antaq sustentou que o modelo adotado para Itajaí equilibra os riscos de demanda decorrentes da concentração da carga majoritariamente em um único produto, bem como mitiga o risco do impacto da estratégia comercial dos terminais sobre a receita da concessão. Simultaneamente, a aplicação proporcional e escalonada do Fator Q tem o condão de mitigar de 50% a 100% do ganho econômico indevido da concessionária, garantindo mitigação plena do risco de condutas antieconômicas por parte da futura concessionária.

Adicionalmente, em ofício enviado ao MPor, foram apresentados questionamentos acerca dos impactos quantitativos das restrições operacionais na modelagem financeira e dos mecanismos de incentivo previstos para atrair navios com capacidade máxima operacional, considerando que muitas embarcações operam atualmente com restrição de capacidade (aliviadas) e que, mesmo após a dragagem de aprofundamento, os navios de grande porte continuarão a operar parcialmente aliviados.

Conforme apontado pela pasta ministerial (peça 48, p.3), a fórmula de reajuste tarifário conta com o Fator TPB/TEU, que compensa ganhos ou perdas na relação entre TEU movimentado e TPB total das embarcações. Dessa maneira, o Ministério esclareceu que os impactos de restrições operacionais na modelagem financeira são considerados no momento da transformação da demanda de TEU ou Tonelada para TPB. Além disso, o equilíbrio do contrato é preservado com a absorção dos ganhos e perdas de consignação diretamente no reajuste tarifário.

Quanto aos incentivos para navios com capacidade máxima, o MPor destacou (peça 48, p.4) que o concessionário do canal é tomador de demanda, uma vez que a negociação de linhas regulares ocorre entre terminais e armadores, cuja estratégia comercial prevalece. Dessa forma, haveria, conforme enviado em resposta, baixa capacidade da concessionária de impor perfil de movimentação que maximize sua receita através de política comercial antieconômica.

O MPor argumentou que a supervisão dos níveis de serviço, expansão da infraestrutura e sua manutenção criam incentivos para que terminais e armadores otimizem escalas. A atração de navios com capacidade operacional máxima decorre da oferta de infraestrutura pelos terminais e da manutenção do nível de serviço do canal. Desta forma, no cumprimento regular do contrato, de acordo com o Ministério, existe baixa capacidade da concessionária de praticar política antieconômica que desincentive a otimização das operações, dado que a decisão sobre perfil de navios e quantidade movimentada é precipuamente dos terminais e armadores.

Diante das argumentações apresentadas pela Antaq e pelo MPor, cumpre realizar análise acerca da adequação da estrutura tarifária híbrida adotada para a concessão do canal de acesso ao Porto de Itajaí, considerando os princípios de eficiência econômica, adequada alocação de riscos e alinhamento de incentivos que devem permear as concessões de infraestrutura pública.

Diante do exposto, considera-se que a estrutura tarifária híbrida adotada para Itajaí, embora teoricamente possa gerar incentivos perversos à não manutenção adequada do canal em busca de maior arrecadação por aumento de atracções, encontra-se fundamentada nos princípios de neutralidade tarifária e preservação da estrutura historicamente praticada pelo porto, recentemente validada em processo de revisão tarifária pela própria Antaq (outubro de 2024).

Ademais, os mecanismos de mitigação como IQS vinculado ao Fator Q com dosimetria progressiva, Fator TPB/TEU que compensa as variações de consignação, perda de receita por redução de demanda e fuga de usuários, aumento de custos de dragagem futura, penalidades contratuais progressivas e risco de caducidade estabelecem estrutura de incentivos que, combinada com as dinâmicas de mercado em que o concessionário caracteriza-se como tomador de demanda sem

capacidade de influenciar decisões de armadores e terminais, torna economicamente desinteressante a estratégia de comportamento oportunístico.

Adicionalmente, em sede de segundo ofício de requisição enviado à Antaq (peça 52 p.7-10), esta equipe técnica questionou de que maneira o modelo de dosimetria contratual evita que a Concessionária, ao atingir o teto de penalidade de 28,03% no primeiro ano (após o 46º dia de descumprimento), perca o incentivo marginal para realizar campanhas de dragagem de manutenção imediatas, optando por deixar o descumprimento do CMO persistir até o final do ano contratual, aproveitando o período de penalidade máxima já aplicada, o que prolongaria restrições operacionais graves para os usuários.

Em resposta (peça 52, p.8), a Antaq esclareceu que o modelo de dosimetria deve ser entendido dentro de uma lógica econômica mais ampla, destacando que falhas na oferta de Calado Máximo Operacional afetam a receita não apenas através da redução tarifária (efeito de 28,03% do Fator Q), mas também através da redução na quantidade de TPB e embarcações, trazendo prejuízos adicionais à receita da concessionária em caso de descumprimento.

A autarquia ressaltou que, dado o regime de sedimentação, a não realização da campanha de dragagem para reestabelecimento do CMO acarreta custos adicionais na próxima campanha, devido ao aumento do volume de dragagem a ser realizado no futuro. Ademais, de acordo com a resposta, esses efeitos trazem prejuízos especialmente em função da fuga de demanda dado o nível de serviço inadequado, de modo que o teto de penalidade, quando alcançado, gera prejuízos significativos para a rentabilidade do negócio.

A Agência destacou ainda que, além da imposição de perda de receita em função do efeito do Fator Q sobre o reajuste tarifário, a minuta de contrato prevê aplicação de penalidades em função da conduta da concessionária, conforme Apêndice B do Anexo 1 (peça 16), estabelecendo infrações de natureza média e grave para descumprimentos superiores a 60 e 90 dias (itens K1, L2 e A1), que também afetam a rentabilidade do negócio e reduzem o incentivo para que as restrições operacionais se prolonguem ao longo do ano contratual.

Quanto à adequação do modelo de aferição do IQS baseado na contagem de dias em que o Calado Máximo Operacional esteve abaixo da meta, a Antaq esclareceu que o critério adotado se fundamenta na premissa de definição de parâmetros rigorosos e objetivos para verificação do desempenho da concessionária, optando-se por métrica prática e de fácil verificação associada à finalidade da concessão, que é a disponibilidade das condições de níveis de serviço por todos os dias do ano.

A autarquia destacou que, no caso de perda de calado decorrente do assoreamento natural da foz do rio Itajaí-Açu, o restabelecimento depende do volume a ser removido e do tempo necessário para execução, sendo que para casos de taxa de assoreamento extraordinária o contrato estabelece, no item VII.2.3 (peça 16, p. 34-35), procedimentos para compartilhamento de riscos.

Conforme a Agência, a lógica do modelo regulatório está estruturada para assegurar que a manutenção das condições operacionais pactuadas constitua a regra, não a exceção, de modo que mais relevante do que a mensuração isolada da magnitude pontual da perda de capacidade é o tempo necessário para restabelecimento da condição contratada, pois é esse horizonte temporal que efetivamente impacta a previsibilidade logística e a organização das cadeias de transporte.

Dessa forma, a metodologia do IQS, ao privilegiar a aferição da persistência da falha ao longo do tempo, visa induzir respostas tempestivas da concessionária, preservar a normalidade operacional como padrão e evitar que desvios se convertam em situações prolongadas de incerteza para o usuário.

Diante dos argumentos apresentados pela Antaq, verifica-se que o modelo de dosimetria do IQS foi estruturado com razoabilidade, considerando não apenas o efeito direto da redução tarifária através do Fator Q, mas um conjunto integrado de desincentivos ao descumprimento prolongado.

A lógica econômica do modelo incorpora outros fatores, incluindo redução de demanda e receita decorrente da fuga de embarcações para portos concorrentes, aumento dos custos de dragagem futura pelo acúmulo de sedimentos, aplicação de penalidades contratuais previstas no Apêndice B do Anexo 1 e ajuste automático através do Fator TPB/TEUs. Esse conjunto de mecanismos, aliado à metodologia que privilegia a aferição temporal da persistência da falha, demonstra adequação regulatória ao induzir respostas tempestivas da concessionária e mitigar o risco de prolongamento intencional de restrições operacionais após atingimento do teto de penalidade.

Com relação ao item 6.2.10 da minuta de edital, verificou-se a exigência de pagamento no valor de R\$ 37.327.830,21 à Administração do Porto, a título de Contribuição Inicial da Concessão, adicional ao Valor de Outorga. Diante dessa previsão, foram suscitados questionamentos acerca da justificativa econômica para a exigência dessa contribuição inicial, sua relação com custos específicos não remuneráveis pela tarifa e sua eventual correlação com o limite máximo de desconto tarifário (peça 32).

Em resposta (peça 37, p. 4), a Agência argumenta que essa contribuição inicial é uma variável que zera o VPL do contrato. Adicionalmente, fundamentou que tal aporte possui a finalidade precípua de liquidar passivos financeiros da Autoridade Portuária local, notadamente aqueles oriundos de contratos pretéritos de dragagem de manutenção essenciais à preservação das condições operacionais do canal de acesso.

Por outro lado, durante a visita técnica realizada ao Porto de Itajaí, esta equipe de auditoria colheu evidências de apreensão quanto à sustentabilidade financeira da Autoridade Portuária no curto prazo. A questão reside na supressão das receitas da Tabela 1 em favor da futura concessionária, o que pode comprometer a manutenção da estrutura administrativa local. Diante desse cenário, emitiu-se o Ofício de Requisição 109/2025 (peça 40), instando o Poder Concedente a detalhar os mecanismos de salvaguarda previstos para garantir a integridade financeira da Superintendência do Porto de Itajaí (SPI) durante o período de transição.

Em resposta (peça 49, p. 1-4), o Poder Concedente fundamenta a sustentabilidade da Autoridade Portuária de Itajaí mediante modelo que compensa a perda das receitas da Tabela 1 com o recebimento de contribuições fixas e variáveis da concessão, aliado à eliminação de custos operacionais e de manutenção do canal (dragagem e sinalização), agora sob responsabilidade privada.

O MPor justifica que projeções para horizonte de 10 anos, baseadas na revisão tarifária da Antaq (Índice de Reajuste Médio - IRT de 38,8%) e no aumento das receitas de arrendamento transitório, indicam resultados positivos anuais. Para o curto prazo, a modelagem previa originalmente uma contribuição inicial de R\$ 37.327.830,21 como “colchão de liquidez” para o período de transição, enquanto a solvência de longo prazo será consolidada com o futuro arrendamento definitivo do terminal de contêineres (ITJ01).

Adicionalmente, demonstra que os parâmetros foram refinados com dados atualizados de custeio de pessoal da nova estrutura administrativa das Docas (estimados entre R\$ 34,2 milhões e R\$ 37 milhões). A reavaliação demonstrou que ajustar as contribuições anuais (fixas e variáveis) da concessão para o patamar de R\$ 12 milhões seria suficiente para garantir que a receita total da AP (R\$ 89,4 milhões) supere suas despesas globais (R\$ 72 milhões).

Tal ajuste mostrou-se economicamente viável, apresentando impacto tarifário marginal de apenas 0,19%, o que permitiu ao Poder Concedente propor a substituição da contribuição inicial única por aportes anuais mais robustos, assegurando a manutenção administrativa e a saúde financeira da autoridade portuária sem comprometer a modicidade tarifária.



Dessa forma, conclui-se que a proposta de substituir o aporte inicial por incremento nas contribuições anuais configura-se como medida saneadora que mitiga o risco de insolvência institucional e assegura a prestação contínua das funções regulatórias e de fiscalização. Tal medida neutraliza o risco de descontinuidade administrativa sem onerar significativamente o usuário final, dado o impacto marginal nas tarifas.

*Diante todo exposto, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se **recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que revisitem, no momento da estruturação do arrendamento definitivo do terminal de contêineres (ITJ01), o total de receitas acessórias geradas pela concessão do canal para evitar o excesso de liquidez da Autoridade Portuária que possa vir a ferir o princípio da modicidade tarifária no longo prazo.***

Adicionalmente, propõe-se deixar de determinar ao Mpor e à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes da publicação do edital: i) formalizarem, no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), no fluxo de caixa e nas minutas de Edital e Contrato, a substituição da “Contribuição Inicial” pela previsão de contribuições anuais (fixas e variáveis) no patamar de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), conforme o racional técnico apresentado a este Tribunal; e ii) assegurarem que o fluxo de caixa consolidado da Autoridade Portuária de Itajaí reflita o novo modelo de repasses desde a Data de Assunção, mitigando riscos de insolvência no curto prazo.

No que se refere à eventual relação entre a Contribuição Inicial fixa e o limite máximo de desconto tarifário de 10,43%, significativamente menor do que o de Paranaguá (12,63%), a Antaq esclareceu que cada projeto possui suas peculiaridades. A Agência afirmou não existir relação direta entre a Contribuição Inicial Fixa e o limite máximo de desconto, uma vez que o cálculo depende fundamentalmente de todas as linhas do fluxo de caixa, não sendo possível atribuir a redução do desconto máximo, na análise comparativa dos casos, à existência de contribuição inicial.

Por outro lado, a Antaq esclareceu que a retirada da contribuição inicial teria impacto sobre as tarifas de referência pré-leilão, uma vez que o VPL do fluxo de caixa seria zerado pela redução das tarifas constantes no edital. Assim, a exigência de contribuição inicial relaciona-se diretamente com os valores de referência pré-leilão, mas não diretamente sobre o desconto máximo permitido pelo edital.

Do ponto de vista metodológico, a Agência explicou que o cálculo do desconto máximo de tarifa considera o mesmo fluxo de caixa do modelo primário, variando-se tão somente a taxa de desconto do fluxo de caixa, dada pelo juro real da NTN-B, título público de longo prazo do Tesouro Nacional, cuja taxa média é apresentada na tabela 6 da Seção E do EVTEA (peça 21). Dessa forma, recalcula-se o valor das tarifas de referência de modo a estabelecer o valor máximo do desconto aceito, considerado prudente e exequível, de tal forma que, a partir do atingimento do desconto máximo, a variável do leilão passa a ser o maior valor de outorga.

Por fim, a Antaq informou que, no processo de revisão, identificou-se a necessidade de ajustar o cálculo do desconto máximo da tarifa em função de equívoco no input da contribuição inicial no fluxo de caixa do modelo de cálculo do desconto máximo, razão pela qual a Seção E e a minuta de edital serão revisadas a fim de considerar o desconto máximo de 9,26%, e não mais 10,43% como inicialmente previsto.

Cumprе ressaltar que, em decorrência dos apontamentos realizados ao longo desta análise e das adequações que a Antaq e o MPor se comprometeram a implementar previamente à publicação do edital, é possível que ocorram novas alterações nos parâmetros da modelagem econômico-financeira

que venham a impactar o cálculo do desconto máximo de tarifa. Considerando que o desconto máximo já foi objeto de revisão uma vez (de 10,43% para 9,26%) em função de equívoco no input da contribuição inicial, e que modificações em outros componentes do fluxo de caixa podem demandar novo recálculo desse parâmetro, é fundamental assegurar que eventuais ajustes adicionais sejam adequadamente fundamentados e documentados.

Conforme dispõe o art. 37, caput, da Constituição Federal, a Administração Pública deve observar, entre outros, o princípio da publicidade, assegurando a transparência e a legitimidade de seus atos. No mesmo sentido, o art. 5º da Lei 14.133/2021 estabelece os princípios da transparência e da segurança jurídica como fundamentos das contratações públicas. Dessa forma, eventuais alterações na modelagem devem ser devidamente fundamentadas e documentadas, com vistas a garantir a rastreabilidade das decisões adotadas e a regularidade do processo licitatório.

Dessa forma, propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, em caso de novas alterações na modelagem após revisão decorrente dos apontamentos desta fiscalização, seja apresentada fundamentação técnica detalhada demonstrando os impactos das alterações no desconto máximo de tarifa, incluindo memória de cálculo atualizada, assegurando transparência, rastreabilidade e segurança jurídica ao processo licitatório, em observância ao art. 5º da Lei 14.133/2021 e ao art. 37, caput, da Constituição Federal.

No que tange ao item constante na Tabela 6 do Anexo 1 da Minuta de Contrato (peça 16), identificou-se contradição quanto ao "Início de operacionalização das metas de nível de serviço (1ª Fase)", previsto para "a partir do início do Ano 4", considerando que a mesma Fase abrange obrigações ativas desde a Data de Assunção, como a manutenção do CMO e fiscalização via IQS já no Ano 1. Em resposta (peça 37, p.5), a Antaq reconheceu a procedência do apontamento e manifestou entendimento pela necessidade de ajuste para "previsto a partir da Data de Assunção até o final do Ano 4", abrangendo adequadamente a operacionalização dos investimentos previstos para a Fase 1 e corrigindo a inconsistência identificada.

Assim, entende-se pertinente deixar de determinar à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes da publicação do edital, ajustar a tabela 6 do anexo 1 da minuta do contrato de modo a alinhar inconsistência identificada entre o início da operacionalização das metas e as obrigações ativas desde a Data de Assunção.

No que se refere ao Índice de Reajustamento Contratual (IRC), estabelecido no Anexo 3 do Contrato de Concessão (peça 16), verificou-se que a fórmula proposta para reajuste anual das Tarifas Teto atribui pesos específicos a três componentes distintos de custos: 44% para o componente cambial/dragagem ($PTAX \times CIRIA$), 39% para o componente de combustível marítimo, e 17% para o componente de inflação doméstica (IPCA). Diante dessa estrutura de ponderação, foi solicitada à Antaq a memória de cálculo que fundamenta os pesos aplicados na fórmula do IRC.

Em resposta (peça 52, p. 10), a Agência esclareceu que os pesos de 44% (componente cambial/CIRIA), 39% (combustível marítimo) e 17% (IPCA) foram originalmente estimados na versão inicial do projeto de concessão, que contemplava de forma integrada tanto a concessão do canal de acesso quanto o arrendamento definitivo do terminal de contêineres.

Para a modelagem vigente, que segregou a concessão do canal de acesso, houve a revisão dessas ponderações para refletir a nova estrutura de custos, integrando as atualizações de preços de equipamentos de dragagem, combustíveis e mão de obra. Essa distinção é relevante, pois a estrutura de custos de um projeto que abrange apenas o canal de acesso difere substancialmente daquela de um

projeto integrado que inclui também a operação de terminal de contêineres, justificando a necessidade de ponderações específicas e adequadas à realidade operacional e financeira da concessão segregada.

Nesse sentido, foram realizadas ponderações específicas para a concessão do Canal de Acesso de Itajaí, as quais subsidiaram o cálculo de cada componente da fórmula do IRC (“Anexos_item 1_Memória de cálculo - parâmetros - IRC”, item não digitalizável da peça 53).

A Agência argumentou ainda que as ponderações atribuídas à fórmula de reajuste contratual são definidas como parâmetros da concessão, sendo passíveis de revisão periódica a cada (cinco) anos, conforme previsão contratual.

Destacou que qualquer alteração nesses parâmetros não possui caráter discricionário imediato, dependendo obrigatoriamente de ampla discussão pública e de regulamentação posterior pela Antaq, de modo a garantir a transparência e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato perante eventuais mudanças estruturais na composição de custos do setor (peça 52, p. 10).

*Diante do exposto, e considerando que as justificativas apresentadas pela Antaq e pela Infra S.A. na Nota Técnica 3/2026/SELC/DG (peça 52) sanaram as dúvidas quanto à razoabilidade da fórmula paramétrica de reajuste, propõe-se, **deixar de determinar à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada, previamente à publicação do edital, dispõe-se a adequar os pesos específicos previstos no Índice de Reajustamento Contratual (IRC) em consonância com a modelagem do canal de acesso, conforme estabelecido nas peças 52 e 53 deste processo.***

Inicialmente, foi proposto também recomendar à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em futuras concessões de canais de acesso, a memória de cálculo das fórmulas paramétricas integrasse o corpo principal do EVTEA desde a fase de audiência pública, evitando a necessidade de diligências suplementares e garantindo maior previsibilidade aos licitantes.

No entanto, a proposta de encaminhamento foi objeto de revisão após as contribuições colhidas na reunião de encerramento com os gestores, resultando no refinamento do texto.

*Dessa forma, propõe-se **recomendar à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em futuros processos de desestatização, assegurem a publicidade das memórias de cálculo relativas às fórmulas paramétricas do Índice de Reajustamento Contratual (IRC) desde a fase de audiência pública, evitando a necessidade de diligências suplementares e garantindo maior previsibilidade aos licitantes.***

No que tange ao Comitê de Resolução de Disputas, verificou-se que a Cláusula 34.1 do contrato (peça 15) prevê a possibilidade de instauração desse mecanismo para prevenção e solução de divergências, porém a Cláusula 34.2 subordina a autorização à entrada em vigor de norma da Antaq regulamentando o tema. Questionou-se qual a previsão de prazo para que a Agência edite a regulamentação necessária, garantindo a efetividade desse mecanismo.

Em resposta (peça 52, p.11), a Antaq esclareceu que a introdução do Comitê de Resolução de Disputas em contratos regulados pela Agência é recente, sendo o contrato de concessão do canal de acesso ao Porto de Paranaguá o primeiro a prever expressamente esse mecanismo. A atuação normativa da Antaq está vinculada à Lei 13.848/2019 e ao Decreto 10.411/2020, que estabelecem como obrigatórias a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a realização de mecanismos de participação social, etapas não passíveis de supressão sem afronta ao ordenamento jurídico.

A Antaq informou que a regulamentação somente poderá ocorrer após inserção no planejamento regulatório da Agência e cumprimento integral do rito legal. Considerando que o tema também foi objeto de recomendação do TCU no Acórdão 2.894/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, para o Tecon Santos 10, a Agência estimou que um processo regulatório completo demanda entre 9 e 15 meses a partir de sua formal instauração, abrangendo elaboração da AIR, participação social, análise de contribuições e deliberação final pela Diretoria Colegiada.

Diante do cenário exposto, conclui-se que a efetividade do Comitê de Resolução de Disputas no presente certame permanece condicionada à celeridade do rito normativo da Agência. Ressalte-se que a conformidade e a tempestividade dessa regulamentação não serão exauridas nesta análise técnica, mas será objeto de acompanhamento por esta Unidade Especializada. Tal monitoramento dar-se-á de forma integrada aos processos de fiscalização já instaurados em decorrência de deliberações anteriores deste Tribunal — notadamente as recomendações exaradas no Acórdão 2.894/2025-TCU-Plenário —, garantindo que a uniformização regulatória do mecanismo de Dispute Boards no setor portuário observe as diretrizes de eficiência e segurança jurídica.

Em relação aos itens 18.1.42 e 18.2.23 da minuta de contrato (peça 15), que tratam da divisão de riscos para remoção do Casco Soçobrado do Navio Pallas, verifica-se previsão de alocação de 20% para o Concessionário e 80% para o Poder Concedente sobre custos excedentes ao valor orçado de R\$ 22.971.191,96. Foram suscitados questionamentos acerca da fundamentação do valor, estágio da retirada e tratamento em caso de impedimento ou atraso pelo Iphan.

Em resposta (peça 37, p.5-7), a Antaq esclareceu que o valor tem como referência estimativa do Consórcio Demarest-Exe Engenharia-Mind (março/2021), atualizada para outubro/2024 pelo índice FGV/DNIT, considerando custos de mobilização, equipamentos, mergulho e serviços arqueológicos. A remoção encontra-se em fase de tratativas com o Iphan, que emitiu Termo de Referência 16/2019 (peça 61) exigindo Projeto de Salvamento Arqueológico. A retirada está prevista para o Ano 1 e é condição necessária para dragagem da Baía de Evolução 2 (expansão para 530 metros de diâmetro), permitindo recebimento de navios de maior porte.

Quanto à divisão 80/20, a Antaq justificou-a pelo grau elevado de incerteza técnica e arqueológica, predominantemente não controlável pelo concessionário, associada a obrigações sob competência estatal (Iphan, Marinha e órgãos ambientais). A ausência de parâmetros comparativos robustos justifica o maior compartilhamento pelo Poder Concedente, enquanto os 20% de exposição asseguram incentivo à eficiência, critério consistente com concessões rodoviárias (Dutra e BR-381). A Agência destacou que a alocação foi avaliada sob a ótica da matriz de riscos e dos princípios do Acórdão 245/2023-TCU-Plenário.

Conforme resposta dada pela Agência, não obstante a adequação da divisão de riscos financeiros, subsiste preocupação significativa quanto aos riscos operacionais decorrentes de eventuais impedimentos ou atrasos na autorização do Iphan. A não remoção do casco impactaria diretamente na dragagem de adequação da Baía de Evolução 2, cuja expansão para 530 metros de diâmetro é condição necessária para recebimento de navios de maior porte.

De acordo com a Agência, embora o item 18.2.11 do contrato proteja a concessionária de decisões que inviabilizem as atividades sem sua responsabilidade, o contrato não estabelece mecanismos claros de mitigação caso o Iphan imponha condições que resultem em custos substancialmente superiores ou atrasos significativos no cronograma. A eventual não aprovação ou aprovação condicionada do Projeto de Salvamento Arqueológico poderia comprometer objetivos centrais da concessão sem previsão clara sobre ajustes de metas, prazos ou reequilíbrio econômico-financeiro.

Dessa forma, considerando que o processo de aprovação se encontra em estágio inicial (Termo de Referência emitido em 2019 ainda pendente de atendimento), a Antaq apresentou que existe risco relevante de que a concessionária assuma a concessão sem clareza quanto à viabilidade técnica,

prazos e custos finais dessa atividade crítica. A ausência de definição prévia transfere à concessionária risco regulatório de difícil mensuração, podendo comprometer a execução do cronograma da Fase 1 e gerar disputas quanto à caracterização de eventos de reequilíbrio.

Do ponto de vista econômico-regulatório, a Antaq afirmou que a opção por alocar maior parcela do risco ao Poder Concedente decorre da aplicação do princípio de eficiência na alocação de riscos, segundo o qual cada parte deve suportar os riscos que tem melhor capacidade de gerir ou mitigar.

Quanto à divisão de riscos estabelecida, a fundamentação encontra respaldo no princípio de eficiência na alocação de riscos. A incerteza quanto aos custos finais é predominantemente não controlável pelo concessionário, estando associada a obrigações sob competência estatal (Iphan, Marinha e órgãos ambientais). A ausência de parâmetros comparativos robustos justifica o maior compartilhamento pelo Poder Concedente, enquanto a manutenção de 20% de exposição financeira assegura incentivo adequado à eficiência na execução, critério consistente com concessões rodoviárias.

Não obstante, subsiste preocupação quanto aos riscos operacionais decorrentes de eventuais impedimentos ou atrasos na autorização do Iphan. A não remoção do casco impactaria diretamente a dragagem da Bacia de Evolução 2, condição necessária para recebimento de navios de maior porte. Embora o item 18.2.11 proteja a concessionária de decisões que inviabilizem atividades sem sua responsabilidade, o contrato não estabelece mecanismos claros caso o Iphan imponha condições que resultem em custos superiores ou atrasos significativos, podendo comprometer objetivos centrais sem previsão clara sobre ajustes de metas ou reequilíbrio econômico-financeiro.

Considerando que o processo se encontra em estágio inicial (Termo de Referência 16/2019 ainda pendente de atendimento) (peça 61), existe risco de que a concessionária assuma a concessão sem clareza quanto à viabilidade técnica, prazos e custos finais. A ausência de definição prévia transfere risco regulatório de difícil mensuração, podendo comprometer o cronograma da Fase 1 e gerar disputas quanto à caracterização de eventos de reequilíbrio.

Diante do exposto, propõe-se recomendar à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital: (i) estabeleça no contrato mecanismo de governança prevendo participação ativa do Poder Concedente nas tratativas com o Iphan desde o início da concessão, assegurando alinhamento institucional e celeridade na aprovação do Projeto de Salvamento Arqueológico; e (ii) defina plano de contingência a ser implementado caso a aprovação do Iphan não ocorra em até 12 meses contados da submissão do projeto pela concessionária, incluindo revisão de metas e prazos da Fase 1 ou soluções alternativas que preservem os objetivos da concessão.

Outro item objeto de destaque ao longo da fiscalização remete à previsão do Comitê de Dragagem, retratado no PEAA, Anexo I da minuta contratual (peça 16). Tal Comitê possui caráter consultivo e tem a finalidade de discutir o planejamento dos serviços de dragagem, visando à transparência das condições operacionais do acesso aquaviário. Ouvido o Comitê, caberá à Concessionária definir e implementar o Plano de Dragagem para execução das obras e serviços. A inclusão das partes interessadas no processo de planejamento estimula a transparência, reduz assimetrias de informação e cria ambiente de maior confiança entre a concessionária e os usuários do canal.

A discussão prévia do plano de dragagem proporciona maior previsibilidade operacional, permite que usuários e terminais planejem suas operações com maior segurança, e funciona como fórum para antecipação e resolução de potenciais conflitos antes que se transformem em disputas formais. Conquanto a decisão final permaneça com a concessionária, o processo consultivo distribui a responsabilidade moral entre as partes e permite ajustes ágeis frente a mudanças imprevistas, como alterações climáticas ou modificações na demanda portuária.

Ademais, para maximizar os benefícios desse colegiado, a cláusula 110 do Anexo 1 estabelece que deverá haver publicização de decisões da concessionária que contrariem os consensos obtidos no Comitê. Esse mecanismo estabelece que a concessionária deverá fundamentar tecnicamente e dar publicidade às decisões que diverjam das recomendações consensuais, reforçando a transparência e a responsabilidade no processo decisório sem comprometer a autonomia operacional, conforme recomendado no Acórdão 881/2025–TCU–Plenário de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Em conclusão, a instituição do Comitê de Dragagem constitui boa prática de governança que fortalece a transparência e a publicidade no processo decisório da concessão, permitindo que as partes interessadas participem ativamente do planejamento dos serviços sem comprometer a autonomia operacional da concessionária. O mecanismo de publicização de decisões divergentes das recomendações consensuais reforça a accountability e mitiga riscos de assimetria informacional, contribuindo para maior confiança e eficiência na gestão do canal de acesso ao Porto de Itajaí.

Por fim, no que tange à adequação das minutas jurídicas, foi apontada por esta unidade técnica, no bojo de diligência, a necessidade de adequação formal e material de alguns itens das minutas sobre as quais houve plena concordância da Antaq (peças 37 e 52).

Entre as correções materiais e formais comprometidas, destaca-se a retificação para unificar o parâmetro técnico da dimensão de boca do navio-tipo em todos os documentos da concessão. A Antaq acatou o apontamento da auditoria sobre a coexistência de dados divergentes (59m e 61,5m) para a Fase 2, confirmando que adotará o padrão de 59 metros em toda a documentação, garantindo a consistência necessária para o dimensionamento do canal e das bacias de manobra (peça 52, p.12).

Além disso, a agência comprometeu-se a ajustar as designações institucionais e remissões normativas imprecisas, como as referências indevidas à Autoridade Portuária de Santos e erros de numeração de cláusulas e anexos operacionais. Essa convergência técnica entre o órgão fiscalizador e a agência reguladora fortalece a robustez dos instrumentos licitatórios, prevenindo riscos de judicialização ou de ambiguidades na execução contratual de 25 anos.

Diante do exposto, propõe-se deixar de determinar à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, previamente à publicação do edital, promover as adequações formais e materiais indicadas nas letras “a”, “e”, “f”, “g” e “h” da resposta ao Ofício 093/2025 (peça 37), nas letras “n” e “o” da resposta ao Ofício 131/2025 (peça 52), compreendendo correções de remissões, referências normativas, parâmetros técnicos e designações institucionais nas minutas de edital e contrato, assegurando a consistência, correção e segurança jurídica dos instrumentos licitatórios.

Adicionalmente, em sede do primeiro ofício de requisição 92/2025 (peça 31), esta unidade técnica questionou sobre a possibilidade de previsão contratual de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão caso o ISSQN seja aplicado ao faturamento da concessionária. Em resposta (peça 36, p.3), o MPor destacou que, com a reforma tributária, haverá significativas mudanças nas alíquotas, regimes tributários e seus impactos sobre as receitas da futura concessionária, podendo resultar tanto em aumentos quanto em reduções de custos tributários. O Ministério ressaltou que, embora as alíquotas estimadas do IBS e do CBS já sejam conhecidas, ainda existe forte incerteza quanto ao impacto da reforma, especialmente no que se refere ao aproveitamento dos créditos tributários, uma vez que a não cumulatividade plena será a regra.

O Ministério explicou que projetos novos, que ainda não realizaram sua fase de CAPEX plena, tendem a ter maior benefício em função do reconhecimento de créditos tributários amortizáveis ao longo do contrato, enquanto contratos que já concluíram a fase de CAPEX antes da vigência da reforma tributária devem sofrer impacto negativo sobre seus custos tributários.

Diante dessa incerteza e da impossibilidade de se antecipar, na modelagem, a capacidade de aproveitamento dos créditos no modelo não cumulativo pela futura concessionária, o Ministério mencionou que, caso se vislumbre necessário, poder-se-ia incluir cláusula na matriz de risco quanto ao evento da reforma tributária na alocação contratual, como risco do Poder Concedente, cujo efeito sobre as receitas da concessionária e o respectivo impacto sobre o equilíbrio do contrato deverá ser avaliado no caso concreto.

Entretanto, com o advento da Lei Complementar 214/2025, tal reequilíbrio deixou de ser uma faculdade contratual para tornar-se uma obrigação legal expressa. A legislação determina que os contratos administrativos, incluindo concessões públicas, serão ajustados para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro caso o impacto da instituição do IBS e da CBS altere a carga tributária efetiva. O § 2º do art. 374 da LC 214/2025 estabelece que este dever de ajuste se aplica inclusive aos contratos que possuam matriz de risco atribuindo impactos tributários supervenientes à concessionária, neutralizando disposições contratuais que tentem afastar o reequilíbrio neste caso específico.

Cabe ressaltar, que a LC 214/2025 reforça o princípio da neutralidade fiscal, permitindo inclusive, nos termos do seu art. 376, a implementação de medidas provisórias cautelares (como ajustes tarifários imediatos ou aportes) para garantir a saúde financeira da concessão durante o trâmite do processo administrativo de reequilíbrio, mitigando os riscos de insolvência ou paralisia de investimentos durante a fase de transição para o novo regime tributário.

*Não obstante o comando da LC 214/2025, cumpre observar que o rito de ajuste previsto nos arts. 374 a 377 volta-se, primordialmente, à preservação da equação econômico-financeira de contratos celebrados sob a égide do regime tributário anterior. Portanto, embora tais dispositivos não se apliquem de forma direta e automática como norma de transição ao caso concreto — uma vez que se trata de outorga futura, cujos estudos ainda admitem a internalização das novas alíquotas do IBS e da CBS —, eles devem ser aplicados **subsidiariamente e no que couber**. Sob o prisma do princípio da precaução e da eficiência administrativa, a adoção dos parâmetros técnicos e procedimentais da referida Lei nas minutas contratuais garante que o projeto nasça alinhado ao novo padrão nacional de neutralidade fiscal, evitando a obsolescência precoce da matriz de riscos e conferindo maior previsibilidade aos licitantes quanto ao rito das revisões extraordinárias supervenientes*

*Diante do exposto, e considerando que o regramento do reequilíbrio pela reforma tributária agora possui natureza de norma de ordem pública, propõe-se **recomendar ao MPor e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adequem as minutas do edital e do contrato desta concessão e de futuras para que o procedimento de revisão extraordinária siga o rito legal estabelecido na Lei Complementar 214/2025, assegurando que o mecanismo de neutralidade tributária seja implementado conforme os critérios técnicos e os prazos de decisão administrativa nela previstos.***

Viabilidade econômico-financeira

Estudos de Mercado

Esta seção apresenta a análise de mercado, que é composta pela projeção do fluxo de cargas e pela estimativa da tarifa dos serviços ao longo do horizonte contratual. Objetiva-se, desse modo, verificar as condições de mercado relacionadas ao ativo, orientando o dimensionamento, o porte do projeto e a modelagem que suporta a viabilidade econômico-financeira.

Conforme apresentado pela Seção B - Estudos de Mercado (peça 18), dentre as principais cargas movimentadas no complexo em 2024, destaca-se a carga containerizada que corresponde a 91,7% do total. Do ponto de vista da divisão entre os players atuantes no complexo, 98,3% da carga total foi movimentada no Porto Público de Itajaí (cais arrendado + cais público) e no TUP Portonave.

Os principais produtos movimentados ao longo do tempo são apresentados no EVTEA (peça 18). Compreendendo o período entre os anos 2000 e 2023, as exportações são concentradas em dois principais produtos, as carnes e miudezas e madeira e suas obras. Por sua vez, nas importações percebe-se uma maior fragmentação das principais cargas movimentadas, sendo que a carga plástica e suas obras detém, individualmente, a maior participação.

Além dos produtos movimentados, cabe a análise do perfil de movimentação dos contêineres, do ponto de vista não somente das quantidades, mas também por outros indicadores, como seu tipo e a composição da evolução do share de cada um dos players que atuam no Complexo.

A tabela a seguir apresenta a movimentação para o período 2010-2024, em TEUs, bem como as taxas de crescimento observadas para os períodos selecionados. O dado real de 2024 é considerado até novembro, com apresentação do cálculo do dado anualizado.

Tabela 5. Evolução da Movimentação do Complexo Portuário de Itajaí, em TEUs.

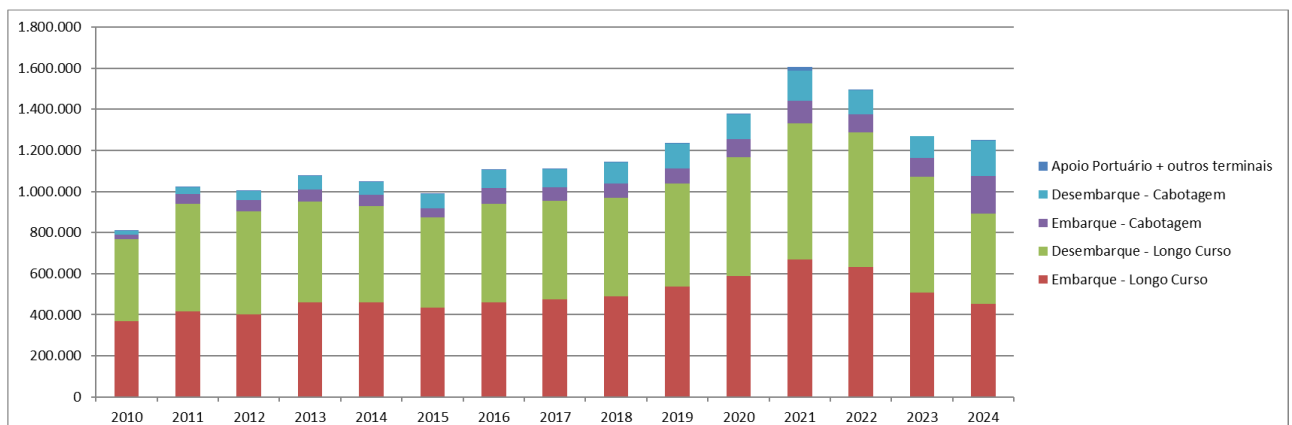
Tipo de Navegação	Sentido	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	CARG 2010 -2024	CARG 2020 -2024	CARG 2022 -2024
Longo Curso	Embarque	369.743	414.979	403.173	459.690	461.966	435.830	460.010	476.268	488.134	537.168	587.707	670.432	631.274	506.900	454.329	1,48%	-5,02%	10,38%
	Portonave	196.072	229.508	244.359	307.496	306.829	304.893	377.784	378.500	343.420	346.953	393.459	507.333	516.851	506.900	441.646	5,97%	2,34%	-5,11%
	Itajaí	173.671	185.471	158.814	152.194	155.137	130.937	82.226	97.768	144.714	190.215	194.248	163.099	114.423	0	12.683	17,05%	42,06%	51,96%
Longo Curso	Desembarque	396.785	525.481	500.564	489.957	468.203	437.363	479.661	478.104	482.258	499.706	579.557	661.585	655.822	565.858	438.358	0,71%	-5,43%	12,57%
	Portonave	197.681	306.294	316.797	292.699	317.508	311.963	414.213	400.914	340.572	311.153	375.499	481.479	512.487	565.524	426.790	5,65%	2,59%	-5,92%
	Itajaí	199.104	219.187	183.767	197.258	150.695	125.400	65.448	77.190	141.686	188.553	204.058	180.106	143.335	334	11.568	18,39%	43,68%	56,78%
Cabotagem	Embarque	21.874	47.652	55.937	60.415	53.877	45.612	78.330	67.270	69.886	76.605	88.904	110.590	87.216	91.342	183.731	16,42%	15,63%	28,19%
	Portonave	13.486	28.080	34.224	36.970	27.498	18.590	48.264	46.460	17.744	17.260	31.798	46.077	49.524	91.342	182.402	20,45%	41,82%	54,43%
	Itajaí	8.388	19.572	21.713	23.445	26.379	27.022	30.066	20.810	52.142	59.345	57.106	64.513	37.692	0	1.329	12,33%	52,86%	67,21%
Cabotagem	Desembarque	20.251	31.425	43.868	65.231	63.420	67.207	85.286	85.820	100.232	120.476	120.496	144.931	117.378	103.740	170.259	16,43%	7,16%	13,20%
	Portonave	16.743	17.548	23.054	35.973	24.838	27.216	55.114	57.240	34.174	35.969	40.068	62.567	70.838	103.740	169.389	17,97%	33,42%	33,72%
	Itajaí	3.508	13.877	20.814	29.258	38.582	39.991	30.172	28.580	66.058	84.507	80.428	82.364	46.540	0	871	-9,48%	59,55%	73,45%
Total	Portonave	423.982	581.430	618.434	673.138	676.673	662.662	895.375	883.114	735.910	711.335	840.824	1.097.456	1.149.700	1.267.506	1.220.227	7,84%	7,73%	2,00%
	Itajaí	384.671	438.107	385.108	402.155	370.793	323.350	207.912	224.348	404.600	522.620	535.840	490.082	341.990	334	26.450	17,41%	45,21%	57,39%
	Apoio Portuário e Marítimo	447	708	87	110	567	233	856	480	1.094	1.296	1.404	17.096	1.317	0	1.363	8,29%	-0,59%	1,15%
	Total	809.100	1.020.245	1.003.629	1.075.403	1.048.033	986.245	1.104.143	1.107.942	1.141.604	1.235.251	1.378.068	1.604.634	1.493.007	1.267.840	1.248.040	3,14%	-1,96%	-5,80%

Fonte: EVTEA - Seção B (Anuário ANTAQ, 2024) peça 18, p. 11.

Os dados históricos de movimentação de contêineres (em TEUs) no Complexo Portuário de Itajaí mostram uma tendência de crescimento geral, mas com mudanças drásticas na distribuição entre os operadores, particularmente entre o Porto de Itajaí e o TUP Portonave.

Graficamente, a evolução da movimentação é representada a seguir. Cumpre observar que em 2021 o Complexo portuário chegou no pico de movimentação, ultrapassando a barreira dos 1.6 milhões de TEUs. Os anos seguintes tiveram a movimentação reduzida devido a paralisação do porto Público de Itajaí.

Gráfico 1. Evolução da movimentação, em TEUs, do Complexo Portuário de Itajaí.

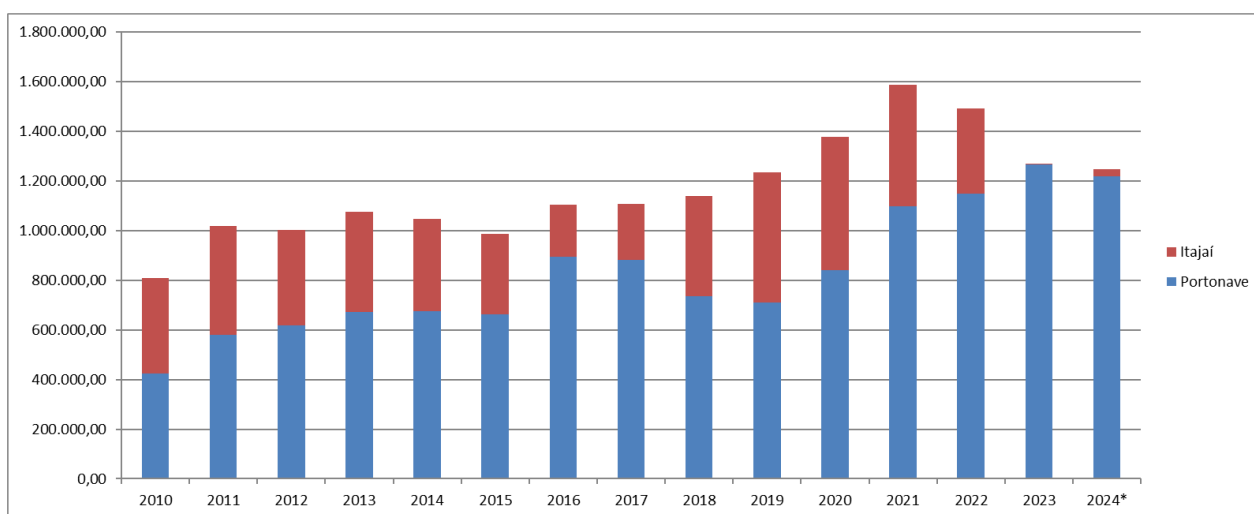


Fonte: EVTEA - Seção B (Anuário ANTAQ, 2024) peça 18, p. 12.

Em relação ao perfil de movimentação, o Complexo de Itajaí manteve uma dependência majoritária do Longo Curso (LC), que historicamente responde por cerca de 80% a 90% dos embarques e desembarques de contêineres. No entanto, é possível observar alteração recente, mostrando aumento na participação da Cabotagem em 2024, o que sugere alteração temporária no perfil de movimentação, causada pela redução das operações no Porto de Itajaí entre 2022 e 2023.

Em termos de participação de mercado, o gráfico abaixo ilustra claramente o domínio crescente da Portonave sobre o Complexo. Por outro lado, o Porto de Itajaí registrou queda acentuada de sua participação entre 2023 e 2024, refletindo a paralisação ou redução de suas operações no período.

Gráfico 2. Evolução do Marketshare entre os players do Complexo Portuário de Itajaí, em TEUs.



Fonte: EVTEA - Seção B (Anuário ANTAQ, 2024) peça 18, p. 14.

Ademais, a Seção B do EVTEA (peça 18, p. 3-16) apresenta gráficos que detalham os tipos de produtos exportados e importados. Apresenta, também, outros indicadores como a proporção de contêineres refrigerados, que representa parcela significativa da movimentação do complexo. O estudo analisa a proporção de TEUs cheios/total, detalhando a evolução desse indicador por sentido e tipo de navegação (Longo Curso e Cabotagem).

O estudo identifica e analisa as principais cargas do Complexo Portuário de Itajaí e na dinâmica de suas linhas marítimas. Mais de 70% das exportações, em toneladas, estão concentradas em dois produtos essenciais: carnes e miudezas, e madeira e suas obras.

Na cadeia de proteína animal, Santa Catarina é produtor-chave. O complexo de Itajaí é o segundo principal meio de exportação de carne de frango do país e o principal para a carne suína, conforme dados da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), com expectativa de crescimento das exportações de frango superior a 1,9% e de carne suína até 3,8% em 2025.

No segmento de madeira, Santa Catarina é o segundo no ranking de exportação de madeiras e móveis, e a área de florestas plantadas no estado (828,9 mil hectares) suporta indicadores que garantem taxas de crescimento fortes para a exportação de madeira no curto e médio prazo.

Já a importação é mais fragmentada, mas fortemente ligada à diversificação da indústria catarinense, focando em bens intermediários e insumos industriais como plásticos e produtos químicos, dependendo do crescimento da atividade industrial do Estado e das políticas de incentivos fiscais.

A análise das linhas marítimas mostra que, apesar das paralisações operacionais no Porto Público em 2022 e 2023, não houve queda significativa no número total de linhas que atendem o Complexo (Itajaí e Portonave), embora tenha ocorrido migração de linhas de cabotagem de Itajaí para a

Portonave. Espera-se que, com os investimentos e a retomada da movimentação máxima, o perfil de Longo Curso e Cabotagem retorne aos padrões históricos.

Demanda

As projeções de demanda para a concessão do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí fundamentaram-se na análise de demanda macro, metodologia que identifica padrões de escoamento das cargas produzidas e consumidas no país pelos portos brasileiros, refletindo a competição interportuária.

Conforme a Seção B do EVTEA (peça 18, p. 2), as principais fontes de dados utilizadas foram:

- a) Anuário Estatístico – Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ;*
- b) Comexstats, do Ministério da Economia;*
- c) Plano Nacional de Logística 2035 e 2050;*
- d) Plano Setorial Portuário- PSPORT;*
- e) Plano Mestre do Porto Organizado de Itajaí (2018);*
- f) Informações estatísticas disponibilizadas pela Superintendência do Porto de Itajaí – SPI e pela Autoridade Portuária do Porto de Santos – APS;*
- g) Relatório de Transações e Avaliação de Negócio, realizado pelo Consórcio Demarest/Exe Engenharia/Mind;*
- h) Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Itajaí (2019);*
- i) Regulamento de Exploração Portuária do Porto de Itajaí (2020);*
- j) Informações disponibilizadas por operadores portuários do Complexo;*
- k) Outras informações públicas referenciadas.*

De acordo com o EVTEA, as demandas macro do projeto foram calculadas com base nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário. O ponto de partida para essa projeção é o ano de 2025, no qual se assume que a macrodemanda do Complexo estará alinhada com a capacidade máxima calculada dos terminais, especialmente considerando a saturação da Portonave e a estratégia de expansão do terminal de contêineres do Porto de Itajaí.

A metodologia adota cenários (tendencial, pessimista e otimista) para as taxas de crescimento da demanda por Longo Curso e Cabotagem ao longo de todo o horizonte contratual. A tabela abaixo apresenta o cenário tendencial da taxa de crescimento da macro demanda de contêineres do Complexo.

Tabela 6. Taxas de crescimento da Macrodemanda do Complexo Portuário de Itajaí.

Tipo de Navegação	Sentido	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
Longo Curso	Embarque	1,55%	3,27%	2,66%	2,04%	1,72%
Longo Curso	Desembarque	3,13%	2,16%	1,87%	1,95%	2,02%
Cabotagem	Embarque	3,06%	3,10%	2,95%	2,56%	2,26%
Cabotagem	Desembarque	3,26%	3,29%	3,12%	2,71%	2,40%

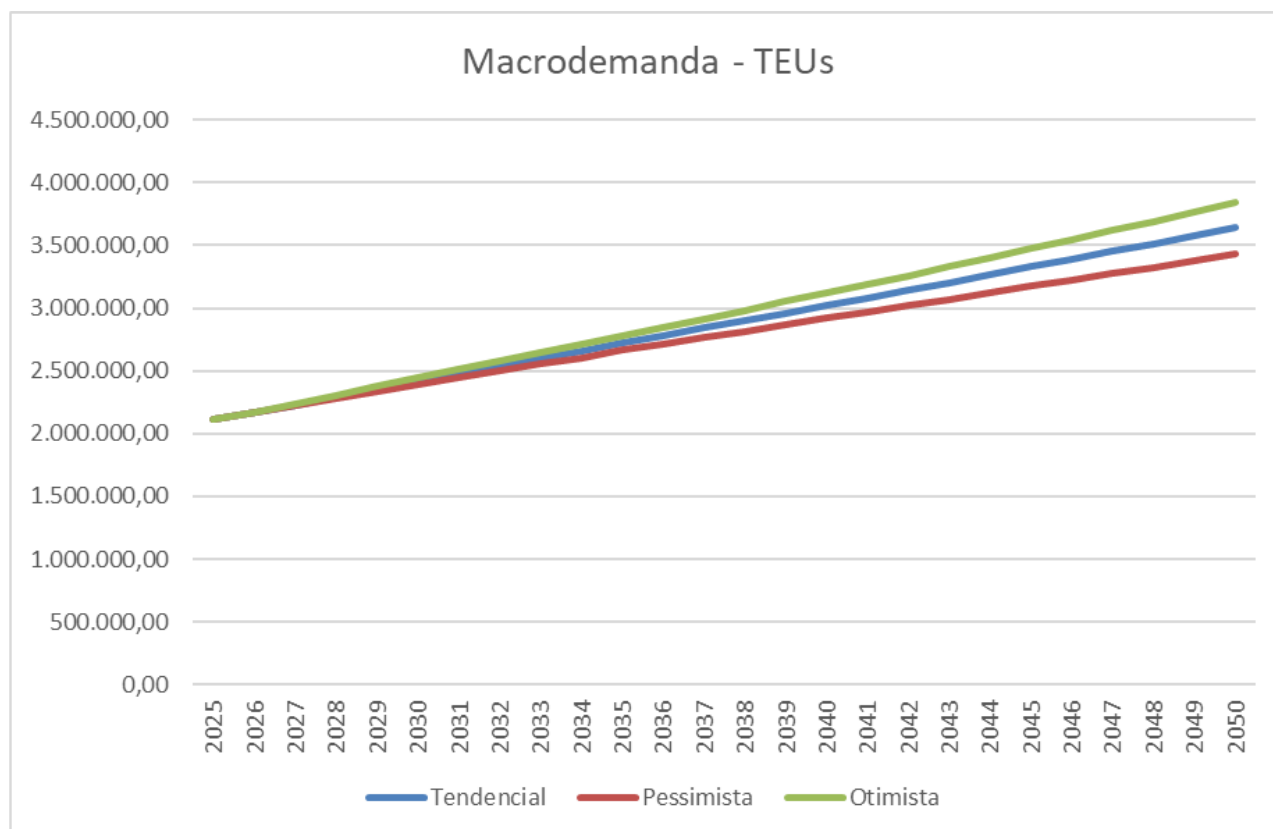
Fonte: EVTEA - Seção B – Estudos de Mercado - peça 18, p. 26.

De acordo com o EVTEA, para a carga containerizada, a metodologia adotada combinou dois momentos distintos: inicialmente, uma análise conjuntural dos principais produtos exportados e importados e, em seguida, a aplicação de taxas de crescimento previstas no Plano Mestre do Complexo Portuário de Itajaí.

Essa premissa se baseia na condição de saturação da capacidade da Portonave e na estratégia de expansão do terminal de contêineres do Porto de Itajaí, cuja absorção da demanda depende dos investimentos a serem realizados, inicialmente pelo contrato transitório e, futuramente, pelo contrato

definitivo, visando ampliar a capacidade do Complexo para contêineres. As projeções de crescimento da macrodemanda para o Longo Curso e Cabotagem são apresentados no gráfico e na tabela a seguir:

Gráfico 3. Macrodemanda do Complexo Portuário de Itajaí - Cenários.



Fonte: EVTEA - Seção B – Estudos de Mercado - peça 18, p. 27.

O estudo apresenta projeção dos navios de passageiros e demais cargas. Para os navios de passageiros, o estudo descartou as projeções do Plano Mestre, por considerá-las desatualizadas, e adotou o número fixo de 40 escalas anuais para o Complexo, baseando-se em dados reais da temporada 2024/2025.

Para as demais cargas (granéis líquidos e carga geral), foi utilizado o cenário tendencial do Plano Mestre, totalizando uma projeção de crescimento de 154.787 toneladas em 2025 para 205.982 toneladas em 2050. Movimentações históricas de cargas como açúcar e celulose não foram incluídas, assumindo que a prioridade à capacidade máxima de contêineres poderia inviabilizar essas operações no médio e longo prazo.

Finalmente, o estudo apresenta a Macrodemanda total em Tonelagem de Porte Bruto (TpB) para as infraestruturas de proteção e acesso aquaviário, a qual é a métrica de incidência tarifária. A projeção total de TpB no cenário tendencial inicia em 98,68 milhões de TpB em 2025 e alcança 169,95 milhões em 2050, sendo a conversão de TEU's para TpB realizada pela taxa de 46,48 TpB/TEU, apurada entre os anos de 2021 e 2024.

Tabela 7. Macrodemanda por tipo de carga – em TpB – cenário tendencial.

Ano	Contêiner	Passageiros	Granéis Líquidos - Soda Cáustica	Carga Geral	Total TpB
2025	98.099.028	260.117	46.383	272.966	98.678.493
2026	100.825.485	260.117	47.127	276.329	101.409.058
2027	103.630.641	260.117	47.731	279.117	104.217.606
2028	106.516.844	260.117	48.220	281.426	107.106.607
2029	109.486.510	260.117	48.615	283.342	110.078.583
2030	112.542.131	260.117	50.227	290.504	113.142.978
2031	115.229.083	260.117	52.348	293.965	115.835.512
2032	117.982.575	260.117	54.130	296.828	118.593.651
2033	120.804.311	260.117	55.615	299.197	121.419.240
2034	123.696.037	260.117	56.840	301.160	124.314.155
2035	126.659.547	260.117	62.110	308.471	127.290.245
2036	129.321.501	260.117	62.853	311.648	129.956.119
2037	132.040.143	260.117	63.454	314.275	132.677.988
2038	134.816.699	260.117	63.938	316.448	135.457.203
2039	137.652.422	260.117	64.329	318.253	138.295.120
2040	140.548.591	260.117	65.914	324.859	141.199.482
2041	143.283.063	260.117	66.665	327.867	143.937.713
2042	146.071.433	260.117	67.272	330.354	146.729.176
2043	148.914.777	260.117	67.762	332.413	149.575.069
2044	151.814.194	260.117	68.156	334.125	152.476.592
2045	154.770.804	260.117	69.756	340.312	155.440.988
2046	157.564.496	260.117	70.505	343.317	158.238.435
2047	160.409.107	260.117	71.110	345.801	161.086.135
2048	163.305.574	260.117	71.598	347.859	163.985.149
2049	166.254.853	260.117	71.991	349.571	166.936.532
2050	169.257.915	260.117	73.584	355.720	169.947.336

Fonte: EVTEA - Seção B – Estudos de Mercado - peça 18, p. 31-32.

A partir da projeção da macrodemanda, o EVTEA introduz o conceito da microdemanda que representa a demanda específica capturada pelos principais players. Ela é calculada através da divisão da macrodemanda total entre os terminais participantes do mercado relevante (Porto de Itajaí e Portonave), por meio de uma análise concorrencial intraportuária.

A premissa central para essa divisão é que a participação de mercado de cada terminal será proporcional à sua capacidade instalada e planejada em relação à capacidade total do Complexo. Essa definição considera as capacidades existentes, expansões e novos projetos. Em terminais já em operação, o histórico de movimentação é usado para estabelecer a divisão inicial, que então converge para a divisão futura baseada na capacidade ofertada.

A microdemanda é calculada como a demanda potencial compatibilizada com a capacidade efetiva de movimentação estimada do terminal. A tabela abaixo, derivada desses cálculos de capacidade e captura, projeta a microdemanda de carga containerizada (em TEU's) para o Porto de Itajaí e a Portonave, com base nas capacidades calculadas na Seção C – Engenharia (peça 19).

Tabela 8. Share da microdemanda projetada carga containerizada – cenário tendencial (TEU's)

Macrodemanda - Carga Containerizada			Share		Ramp Up Itajaí	Microdemanda - Carga Containerizada					Capacidade Complexo
Ano do Contrato	Ano	Total TEU's	Itajaí	Portonave		Itajaí - Capacidade	Captura Itajaí	Portonave - Capacidade	Captura Portonave	Captura Complexo	Captura da Macrodemanda
Ano 1	2026	2.169.452	42,65%	57,35%	61%	900.000	547.167	1.210.000	1.210.000	1.757.167	81%
Ano 2	2027	2.229.810	32,61%	67,39%	62%	900.000	558.110	1.860.000	1.502.698	2.060.809	92%
Ano 3	2028	2.291.912	32,61%	67,39%	80%	900.000	597.890	1.860.000	1.544.550	2.142.440	93%
Ano 4	2029	2.355.810	32,61%	67,39%	90%	900.000	691.379	1.860.000	1.587.611	2.278.990	97%
Ano 5	2030	2.421.558	35,64%	64,36%	100%	1.030.000	863.047	1.860.000	1.558.511	2.421.558	100%
Ano 6	2031	2.479.373	35,64%	64,36%	100%	1.030.000	883.652	1.860.000	1.595.721	2.479.373	100%
Ano 7	2032	2.538.619	35,64%	64,36%	100%	1.030.000	904.767	1.860.000	1.633.852	2.538.619	100%
Ano 8	2033	2.599.334	42,59%	57,41%	100%	1.380.000	1.107.124	1.860.000	1.492.210	2.599.334	100%
Ano 9	2034	2.661.555	42,59%	57,41%	100%	1.380.000	1.133.625	1.860.000	1.527.930	2.661.555	100%
Ano 10	2035	2.725.321	42,59%	57,41%	100%	1.380.000	1.160.785	1.860.000	1.564.536	2.725.321	100%
Ano 11	2036	2.782.598	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.299.609	1.860.000	1.482.989	2.782.598	100%
Ano 12	2037	2.841.095	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.326.930	1.860.000	1.514.165	2.841.095	100%
Ano 13	2038	2.900.837	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.354.832	1.860.000	1.546.005	2.900.837	100%
Ano 14	2039	2.961.853	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.383.330	1.860.000	1.578.524	2.961.853	100%
Ano 15	2040	3.024.170	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.412.435	1.860.000	1.611.735	3.024.170	100%
Ano 16	2041	3.083.007	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.439.915	1.860.000	1.643.093	3.083.007	100%
Ano 17	2042	3.143.004	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.467.936	1.860.000	1.675.068	3.143.004	100%
Ano 18	2043	3.204.184	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.496.510	1.860.000	1.707.674	3.204.184	100%
Ano 19	2044	3.266.571	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.525.648	1.860.000	1.740.923	3.266.571	100%
Ano 20	2045	3.330.188	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.555.360	1.860.000	1.774.828	3.330.188	100%
Ano 21	2046	3.390.299	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.583.435	1.860.000	1.806.864	3.390.299	100%
Ano 22	2047	3.451.507	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.612.022	1.860.000	1.839.485	3.451.507	100%
Ano 23	2048	3.513.830	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.630.000	1.860.000	1.860.000	3.490.000	99%
Ano 24	2049	3.577.289	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.630.000	1.860.000	1.860.000	3.490.000	98%
Ano 25	2050	3.641.906	46,70%	53,30%	100%	1.630.000	1.630.000	1.860.000	1.860.000	3.490.000	96%

te: EVTEA - Seção B – Estudos de Mercado - peça 18, p. 34-35.

Ao aprofundar a análise da microdemanda, o EVTEA detalha as limitações de capacidade e a estratégia de ramp up de mercado do Porto. A Seção C — Engenharia detalha os cálculos que fundamentam que os dois principais terminais de contêineres possuem limitações de capacidade ao longo do horizonte de projeção. Especificamente, o complexo de Itajaí tem capacidade para atender a macrodemanda total apenas até o ano de 2047, prevendo-se o exaurimento da capacidade total entre 2047 e 2050, resultado das limitações na infraestrutura e nos berços.

O Estudo destaca também a recente perda de linhas marítimas pelo Porto de Itajaí. Nos dois primeiros anos do contrato (Ano 1 e Ano 2), o cálculo foi baseado em informações do arrendatário transitório. Para o terceiro e quarto ano, adotou-se a captura de 80% e 90%, respectivamente, da macrodemanda projetada para o Porto. As demais cargas, como carga geral não containerizada e grãos líquidos, têm sua captura assumida pelos outros TUP's (Terminais de Uso Privado) do Complexo, excluindo-se a Portonave.

A divisão da microdemanda em TpB, necessária para a cobrança das tarifas de utilização da infraestrutura de acesso aquaviário e proteção (Tabela I), também reflete as limitações de capacidade dos terminais identificadas nos períodos do horizonte contratual.

O EVTEA também traz a projeção da microdemanda de atracções para a tarifa fixa de Acesso Aquaviário, com adoção de uma premissa de aumento de 1% ao ano na eficiência das operações de contêineres. Esse aumento de eficiência se justifica pela expectativa de crescimento nas consignações médias e no porte das embarcações, o que leva à projeção de uma eficiência decrescente para os contêineres, de 99% no Ano 1 (2026) para 75% no Ano 25 (2050).

Análise da AudPortoFerrovia

Os estudos de mercado para a concessão do acesso aquaviário ao Complexo Portuário de Itajaí são estruturados na projeção do fluxo de cargas e na estimativa tarifária para fundamentar a viabilidade econômico-financeira e o dimensionamento do projeto.

A análise reconhece que as estimativas de fluxo de carga demonstram razoabilidade e conformidade com os dados oficiais disponíveis e apresentam projeções tecnicamente aceitáveis para os fluxos de demanda considerados.

Visto que a demanda do canal de acesso ao Porto de Itajaí concentra-se na movimentação de contêineres de apenas dois operadores, e que o arrendamento do terminal ITJ01 ainda está em fase de modelagem, esta equipe técnica encaminhou o Ofício de Requisição 121/2025 ao MPor (peça 45). Dentre outros questionamentos, levantou-se preocupação quanto a falta de sincronia entre a modelagem do canal e a do ITJ01 que ainda está em fase de elaboração.

Buscou-se identificar quais salvaguardas contratuais, regulatórias ou financeiras resguardam a receita da concessionária do canal de acesso perante uma eventual frustração de demanda. Tal risco decorre da possibilidade de o terminal ITJ01 não realizar os investimentos previstos nos prazos estipulados.

Em resposta (peça 48, p. 16-22), sobre a sincronia entre as modelagens do canal de acesso e o terminal ITJ01, o MPor informou que os estudos do arrendamento definitivo estão em fase de conclusão pela Infra S.A. e que será realizado um esforço adicional de compatibilização dos projetos. Segundo o gestor, o cronograma atual prevê que o canal atinja seu novo nível de serviço em 2031, antecedendo a expansão da capacidade do ITJ01 prevista para 2034.

No entanto, admitiu-se a ausência de uma análise de sensibilidade plena quanto aos riscos de descasamento desses cronogramas, informando-se que uma simulação preliminar indicou um impacto negativo de R\$ 75 milhões no VPL do projeto do canal caso o terminal ITJ01 não atinja a capacidade projetada. Como medida mitigadora, propôs-se a inclusão de cláusula de compartilhamento de risco de capacidade no futuro contrato, para mitigar a vulnerabilidade de dessincronização entre os projetos.

Além disso, a equipe solicitou a justificativa para o ramp up da demanda projetado para o Porto de Itajaí e quais mecanismos de incentivo seriam usados para atrair navios de capacidade máxima operacional, mitigando a ineficiência de múltiplas atracações com carga reduzida, já que a remuneração é, em parte, fixa por atracação.

Em resposta (peça 48, p. 16-22), o MPor justificou que os dados foram obtidos junto ao arrendatário transitório e guardam conformidade com as obrigações de Movimentação Mínima Exigida (MME). Argumentou-se que o baixo desempenho de 2024 decorreu da retomada tardia das operações, destacando que a movimentação registrada até setembro de 2025 já alcançava 224 mil TEUs, o que corroboraria a trajetória de recuperação estimada, embora tenha reiterado que tais premissas serão revisitadas após a entrega do EVTEA definitivo do terminal ITJ01 (previsto para ocorrer até jan/2026).

No que tange à eficiência operacional e à competitividade do porto (peça 48, p. 20), o MPor esclareceu que a adoção de uma premissa de ganho de eficiência de 1% ao ano na consignação das cargas visa refletir a tendência de aumento do porte das embarcações, o que reduz o número de acessos e, consequentemente, a receita tarifária fixa, alocando esse risco ao futuro concessionário.

Em termos de competitividade tarifária, o ministério apresentou dados demonstrando que o Complexo de Itajaí possui o maior custo por operação de navio quando comparado aos portos de Santos, São Francisco do Sul e Paranaguá.

Contudo, defendeu que as tarifas de Tabela I possuem baixa representatividade no custo logístico total (cerca de 6,17% do custo operacional por TEU e menos de 1% do frete marítimo), não sendo o fator determinante para a atratividade do porto. A retomada do market share estaria fundamentada, segundo a resposta, na forte demanda cativa regional por cargas frigorificadas (reefer), na saturação operacional do terminal Portonave e no compromisso de movimentação do atual operador.

A despeito das justificativas apresentadas, a análise revela que a viabilidade do canal de acesso permanece intrinsecamente vinculada ao sucesso do arrendamento do terminal ITJ01, cujo EVTEA definitivo está previsto apenas para janeiro de 2026.

A admissão de um impacto negativo de R\$ 75 milhões no VPL em caso de estagnação da capacidade do ITJ01 demonstra que o projeto do canal possui uma fragilidade estrutural na geração de receitas.

Embora o Poder Concedente proponha cláusulas de compartilhamento de risco para mitigar o descasamento de cronogramas, tal medida transfere para o contrato uma incerteza que deveria ser dirimida por meio da sincronicidade da modelagem, evitando que a União assuma passivos decorrentes de eventuais atrasos na licitação do terminal de contêineres.

*A estratégia de manter o Porto de Itajaí com o maior custo de escala da região, fundamentada na baixa representatividade da Tabela I, exige cautela, pois, embora o impacto logístico seja reduzido, a atratividade do complexo depende de uma recuperação de market share agressiva (**ramp up de 1.968% em dois anos**) que ainda não possui precedentes históricos consolidados no cenário pós-paralisação.*

Em conclusão, diante da elevada complexidade da análise de mercado e da materialidade dos riscos fiscais e operacionais identificados — notadamente a fragilidade estrutural do VPL do projeto e a dependência direta da expansão da capacidade do terminal ITJ01 —, realizou-se novos diligenciamentos por meio do Ofício de Requisição 131/2025 para aprofundar o exame sobre as salvaguardas regulatórias propostas.

As manifestações adicionais do Poder Concedente e da Antaq, bem como o exame detalhado dos mecanismos de compartilhamento de risco de capacidade (incluindo a possibilidade de absorção de demanda global pelo terminal Portonave), serão tratados de forma consolidada no capítulo relativo à “Alocação de Riscos do Projeto”, ao final desta instrução, onde serão fundamentadas as respectivas propostas de encaminhamento.

Custo Médio Ponderado de Capital – WACC

Inicialmente, cumpre observar que o WACC (Weighted Average Cost of Capital) é um componente fundamental na análise de viabilidade econômico-financeira de projetos. Seu correto dimensionamento é crucial, pois serve como taxa de desconto nos modelos de fluxo de caixa descontado, determinando o valor presente dos fluxos futuros.

Nesse sentido, um WACC subestimado pode resultar em projetos aparentemente viáveis que, na realidade, não geram retorno suficiente para compensar o risco assumido pelos investidores. Por outro lado, um WACC superestimado pode levar à rejeição de projetos potencialmente lucrativos, gerando oportunidades perdidas de crescimento e criação de valor.

Assim, o dimensionamento preciso do WACC exige a correta ponderação entre custo de capital próprio e de terceiros, considerando o perfil de risco específico do projeto, aspectos setoriais, condições macroeconômicas e estrutura de capital ideal. Fatores como prêmio de risco, beta setorial e taxas livres de risco devem ser cuidadosamente avaliados para refletir as características particulares do investimento.

Em suma, o WACC não é apenas um número a ser inserido em uma fórmula, mas parâmetro estratégico que influencia diretamente a qualidade das decisões de investimento, sendo determinante para a alocação eficiente de recursos e a sustentabilidade financeira de longo prazo.

Análise AudPortoFerrovia

O WACC, parâmetro que define a taxa de desconto aplicada ao fluxo de caixa para avaliar a viabilidade e a rentabilidade da concessão, foi fixado para o presente projeto em 9,92% a.a.

Sobre esse componente, cabe registrar que este Tribunal realizou análise acerca da adequação dessa taxa no âmbito do processo de desestatização do Canal de Acesso ao Porto de Paranaguá/PR. Naquela oportunidade, por tratar-se de projeto pioneiro com perfil de risco distinto dos arrendamentos portuários tradicionais, a Unidade Técnica e o Plenário desta Corte avaliaram a legalidade e a aderência metodológica da utilização do WACC regulatório da Antaq (Acórdão 329/2022-ANTAQ) para concessões de infraestrutura aquaviária.

Conforme as conclusões obtidas no referido precedente, a adoção do percentual de 9,92% a.a. mostrou-se tecnicamente aceitável, mesmo diante das particularidades do mercado de dragagem e da estrutura de capital das empresas do setor. Verificou-se que a matriz de riscos do contrato e os mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro mitigam eventuais discrepâncias, mantendo a taxa dentro de uma faixa de aceitabilidade estatística e regulatória.

Considerando que a modelagem econômico-financeira da presente concessão do Canal de Acesso ao Porto de Itajaí guarda estrita similaridade metodológica e de perfil de riscos com o projeto de Paranaguá, e que não houve alteração nos normativos da agência reguladora que fundamentam o cálculo (mantido pelo Acórdão 750/2024-ANTAQ), esta equipe de auditoria entende que o tema já se encontra devidamente pacificado.

Assim, em observância aos princípios da eficiência e da economia processual, esta Unidade Técnica ratifica a razoabilidade do WACC de 9,92% a.a. para o projeto em tela, dispensando nova análise de mérito sobre os elementos constitutivos da taxa, uma vez que as premissas fáticas e metodológicas permanecem idênticas àquelas já validadas por este Tribunal em julgado recente.

Receita da Concessão

A tarifa de utilização da infraestrutura de proteção e acesso aquaviário é detalhada na seção B do EVTEA, e estabelece que a futura concessionária será responsável pela exploração e manutenção de componentes como canais, bacias de evolução e sinalização náutica.

A estrutura tarifária segue a Resolução Antaq 61/2021, que prevê a remuneração por meio de uma tarifa fixa por acesso de embarcação (entrada e saída) e uma tarifa variável calculada sobre a tonelage de porte bruto (TpB) do navio.

Essa modelagem permite a segmentação de preços de acordo com o perfil da carga e o tipo de navegação, diferenciando operações de longo curso e cabotagem. O estudo define que os valores de referência para o projeto são baseados na Tabela I praticada atualmente pela Autoridade Portuária, servindo como o teto tarifário (price cap) para o leilão (peça 18, p.40).

O estudo esclarece que os valores de Tabela I consideram apenas a incidência de PIS e COFINS sobre a receita, no entanto, não consideram o ISSQN, que deverá ser acrescido no momento da cobrança (peça 19, p. 41).

Para fins de modelagem, considerou-se dois grandes conjuntos de serviços para a fase de investimentos da concessão: uma fase compreendida entre os anos 1 e 2 e outra entre os anos 3 e 4.

Destacou-se, que as tarifas consideradas na modelagem são as estabelecidas para fins de variável de leilão, sendo as tarifas contratuais definidas pelo mecanismo de leilão detalhado no edital, que inclui desconto sobre a Tarifa Básica da Tabela I.

Para melhor compreensão acerca da sistemática tarifária adotada, convencionou-se as seguintes nomenclaturas:

- a) Tarifa do 1º período – Tarifa de Referência pré-leilão $\times (1-0,25) = 75\%$ da TR;
- b) Tarifa do 2º período – Tarifa de Referência pré-leilão $\times (1-0,15) = 85\%$ da TR; e
- c) Tarifa de Referência pré-leilão (TR).

Dessa forma, para fins de modelagem, os valores considerados para tarifa são os seguintes:

Tabela 9. Tarifas aplicáveis, para fins de modelagem, durante o período da concessão.

ITEM	FORMA DE INCIDÊNCIA	TARIFA 1º PERÍODO	TARIFA 2º PERÍODO	TARIFA DE REFERÊNCIA
1	TARIFA FIXA POR ACESSO AQUAVIÁRIO (ENTRADA E SAÍDA) DE UMA EMBARCAÇÃO	-	-	-
1.1	Para operações de longo curso	7.769,72	8.805,68	10.359,62
1.2	Para operação de cabotagem ou navegação interior	5.827,29	6.604,26	7.769,72
2	Tarifa variável, pela tonelage de porte bruto da embarcação (TPB / DWT)	-	-	-
2.1	Para operações de longo curso:	-	-	-
2.1.1	De carga geral ou de projeto, solta	0,94	1,06	1,25
2.1.2	De carga geral, containerizada	0,91	1,03	1,21
2.1.3	De graneis sólidos	0,94	1,06	1,25
2.1.4	De graneis líquidos	0,68	0,77	0,90
2.1.5	De petróleo, de seus derivados ou outros combustíveis	0,68	0,77	0,90
2.1.6	De embarcações do tipo roll-on roll-off	0,47	0,53	0,62
2.1.7	De embarcações de turismo ou de transporte de passageiros	1,61	1,82	2,14
2.1.8	De carga perigosa ou tóxica	2,46	2,79	3,28
2.1.9	Com outros fins ou que não movimentam carga (inclusive fundeio para abastecimento)	1,61	1,82	2,14
2.2	Para operações de cabotagem e navegação interior:	-	-	-
2.2.1	De carga geral ou de projeto, solta	0,75	0,85	1,00
2.2.2	De carga geral, containerizada	0,73	0,82	0,97
2.2.3	De graneis sólidos	0,75	0,85	1,00
2.2.4	De graneis líquidos	0,43	0,48	0,57
2.2.5	De petróleo, de seus derivados ou outros combustíveis	0,43	0,48	0,57
2.2.6	De embarcações do tipo roll-on roll-off	0,38	0,43	0,50
2.2.7	De embarcações de turismo ou de transporte de passageiros	1,28	1,45	1,71
2.2.8	De carga perigosa ou tóxica	1,97	2,23	2,62
2.2.9	Com outros fins ou que não movimentam carga (inclusive fundeio para abastecimento)	1,28	1,45	1,71

Fonte: EVTEA - Seção E – Estudos de Mercado - peça 21, p. 12.

Dessa forma, a modelagem pressupõe desconto de 25% sobre a Tarifa de Referência pré-leilão nos dois primeiros anos da concessão e de 15% nos anos 3 e 4.

O estudo ressaltou (peça 21, p.12) que a primeira variável de leilão estabelecida no edital é o desconto de tarifa, que, nesse caso, corresponde aos valores da tarifa de referência sob o qual incidirão, ainda, os possíveis descontos decorrentes do processo competitivo entre os interessados.

Conforme o Anexo 3 da Minuta de Contrato (peça 16, p. 58), as tarifas portuárias poderão ser cobradas pela Concessionária, que deverá observar as disposições da Lei Federal 12.815/2013, do Decreto Federal 8.033/2013 e, no que couber, da Resolução 61/2021 da Antaq, ou das normas que as substituírem. Além disso, estarão sujeitas ao mecanismo de Teto Tarifário.

As tarifas são devidas pelos usuários quando da efetiva utilização dos serviços, dos equipamentos, das instalações e das facilidades disponíveis no Porto Organizado, e têm por objetivo remunerar a

Concessionária pelos serviços prestados (peça 16, p. 59). A cobrança poderá ser feita à vista ou a posteriori no prazo máximo definido pela Concessionária, diretamente com os Usuários (peça 16, p.63).

A Concessionária disponibilizará em seu sítio eletrônico na internet, de forma clara e acessível, as tabelas tarifárias completas, com os valores de referência e simulador tarifário que permitam ao Usuário calcular o valor dos serviços (peça 16, p. 60).

Outrossim, deverá apresentar anualmente à Antaq e a Administração do Porto o Relatório de Remuneração das Tarifas de Infraestrutura de Acesso Aquaviário (RTAA), que deverá contemplar os dados referentes às embarcações que acessaram o Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí, cujas receitas associadas à cobrança ou estorno das Tarifas Portuárias tenham sido reconhecidas, contabilmente, no mês de referência (peça 16, p.62).

Ademais, é dever da Concessionária implementar sistema de cobrança de tarifas portuárias tecnicamente adequado, que deverá assegurar rastreabilidade das modificações, manter registros por cinco anos e possibilitar a geração do RTAA. As tarifas estarão sujeitas à fiscalização da Antaq, que poderá realizar auditorias e requisitar verificações de fidedignidade dos dados, inclusive mediante contratação de empresa independente (peça 16, p. 63).

Taxas de conversão – tonelada x TpB

O estudo também ressalta como relevante aspecto para a compreensão da cobrança da tarifa da Tabela I sua incidência sobre a tonelage de porte bruto da embarcação (TpB ou DwT), em atendimento à Resolução-Antaq 61/2021. A atual tabela tarifária do Porto de Itajaí obedece ao disposto na referida da resolução, estabelecendo a tarifa por perfil de carga e com incidência sobre o TpB das embarcações.

Para a estimativa da movimentação de carga containerizada foram utilizados os dados de atracação no Complexo Portuário (cais arrendado, cais público e Portonave), a fim de estimar a taxa de conversão TpB/TEU histórico. Assim, a partir dos dados compreendidos entre o período 1/2020 a 12/2024, chegou-se a uma taxa de conversão de 46,48 TpB/TEU movimentado, utilizada na projeção da demanda em TpB (peça 18, p. 32).

Para outros tipos de carga e navegação foi estabelecido TpB médio para cada categoria. Definiu-se um TpB de 6.502 para navios de passageiros, 18.778 para o transporte de soda cáustica e 12.574 para carga geral não containerizada, servindo como referências técnicas para as estimativas de movimentação e planejamento operacional do porto (peça 18, p. 32).

Análise AudPortoFerrovia

O núcleo da análise das estimativas de receitas da concessão consiste essencialmente na projeção das receitas durante todo o período da concessão, considerando tarifas, demanda estimada e possíveis receitas acessórias.

Essa análise avalia a capacidade dessas receitas em cobrir os custos operacionais, investimentos necessários e proporcionar remuneração adequada do capital investido. Busca-se, dessa forma, garantir que o projeto seja simultaneamente viável para a concessionária, com retorno adequado sobre o investimento, e para o Poder Concedente, com modicidade tarifária e nível de serviço adequado, sustentáveis ao longo de todo o período da concessão.

Quanto à modicidade tarifária, destaca-se que as tarifas de referência adotadas na modelagem se mantêm idênticas às vigentes cobradas conforme a Tabela I pela SPI, preservando as condições atuais para os usuários, independentemente de eventuais descontos resultantes do processo licitatório.



Ademais, importante mecanismo contratual é o estabelecimento dos tetos tarifários em função de degrau, condicionada à elevação dos níveis de serviço e à respectiva comprovação, pela Antaq, da entrega das fases 1 e 2 de investimento. Com efeito, a limitação em 75% da tarifa de referência pré-leilão até a entrega da primeira fase e de 85% até a entrega completa dos investimentos simultaneamente incentiva a concessionária a implementar com celeridade as melhorias previstas e contribui significativamente para a modicidade tarifária.

Elemento de suma importância na estimativa da receita é a taxa de conversão das cargas movimentadas em termos de TpB, base sobre a qual incide a Tabela I, em conformidade com a Resolução-Antaq 61/2021.

Por intermédio do Ofício de Requisição nº 121/2025-AudPortoFerrovia, esta unidade técnica instou o Poder Concedente a apresentar os parâmetros técnicos e a memória de cálculo que fundamentam a taxa de conversão de TEU para TpB ($TEU = 46,48 \text{ TpB}$) utilizada no dimensionamento da receita do projeto.

Em resposta (peça 48, p. 23), esclareceu-se que a referida taxa foi consolidada com base no histórico de movimentação e atracções registradas entre 2020 e 2024. A metodologia adotada buscou refletir a realidade operacional recente do porto para balizar as projeções de microdemanda.

Para mitigar o risco de desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de variações na produtividade das embarcações, a modelagem prevê a aplicação anual do “Fator TpB/TEU” (FTpBt) no componente de reajuste tarifário (peça 16, p. 65). Este mecanismo permite a recalibração das taxas de consignação, compensando ganhos ou perdas na relação entre o volume transportado e o porte bruto dos navios.

Reforçando essa governança, a Cláusula 21 da minuta contratual (peça 16) estabelece a revisão periódica dos parâmetros da concessão a cada 5 (cinco) anos, abrangendo não apenas o FTpBt, mas também os indicadores. Tal dispositivo é essencial para garantir a aderência do contrato à evolução tecnológica da frota e às condições de mercado, assegurando que o risco de consignação não seja assumido integralmente pela concessionária.

Conclui-se, portanto, que a metodologia adotada é razoável e tecnicamente fundamentada, uma vez que utiliza o histórico operacional recente (janela de 2020 a 2024) para balizar as projeções iniciais. A combinação da correção anual via Fator TpB/TEU com a revisão estrutural dos parâmetros a cada cinco anos cria um sistema de salvaguardas robusto que minimiza riscos regulatórios e financeiros.

Essa estrutura permite que o contrato acompanhe a dinâmica do setor portuário, capturando ganhos de eficiência e corrigindo distorções de demanda de forma transparente, o que preserva o equilíbrio econômico do projeto e resguarda o interesse público durante todo o prazo da concessão.

Viabilidade técnica (CAPEX)

Os documentos técnicos apresentados pelo EVTEA (peças 17 a 22) contêm estruturas conceituais e operacionais que, em conjunto com os padrões mínimos de desempenho que o privado deve atender, permitem aos participantes da licitação apresentarem propostas de construção e operação que maximizem a eficiência e os níveis de serviço do projeto.

Nesse sentido, a seguir, são apresentados os elementos técnicos fundamentais relacionados à concessão em questão. Para essa análise, foram examinadas a primeira parte da Seção D – Operacional (peça 20) e, especialmente, a Seção C – Engenharia (peça 19) do EVTEA.

A dinâmica operacional projetada para a concessão do canal de acesso compreende a realização de dragagens de aprofundamento e de manutenção a fim de permitir o tráfego, o fundeio, a atracção e a desatracação dos navios-tipo de projeto, além da implementação do sistema de gerenciamento de

tráfego e da sinalização e balizamento náutico com o fito de assegurar a segurança e a eficiência da navegação no Porto.

Como ponto de partida, para dimensionar adequadamente as intervenções no acesso aquaviário, é fundamental realizar avaliação criteriosa dos tipos de embarcações que utilizarão o porto durante o período da concessão. Com foco na efetividade desta análise, priorizou-se o estudo dos perfis de frota que representarão a maior demanda sobre a infraestrutura de acesso aquaviário.

Nesse contexto, com relação aos navios porta-contêiner, o processo de globalização do comércio marítimo tem sido marcado pela crescente containerização e pelo aumento no porte das embarcações, com destaque para marcos importantes como a ampliação do Canal do Panamá em 2016, que passou a comportar navios da classe New Panamax (366m de comprimento, 49m de largura e 15,2m de calado), e o desenvolvimento da classe Triple E, com capacidade ainda maior (400m de comprimento, 59m de largura e 15,5m de calado). A figura a seguir ilustra a evolução desse tipo de embarcação ao longo dos anos.

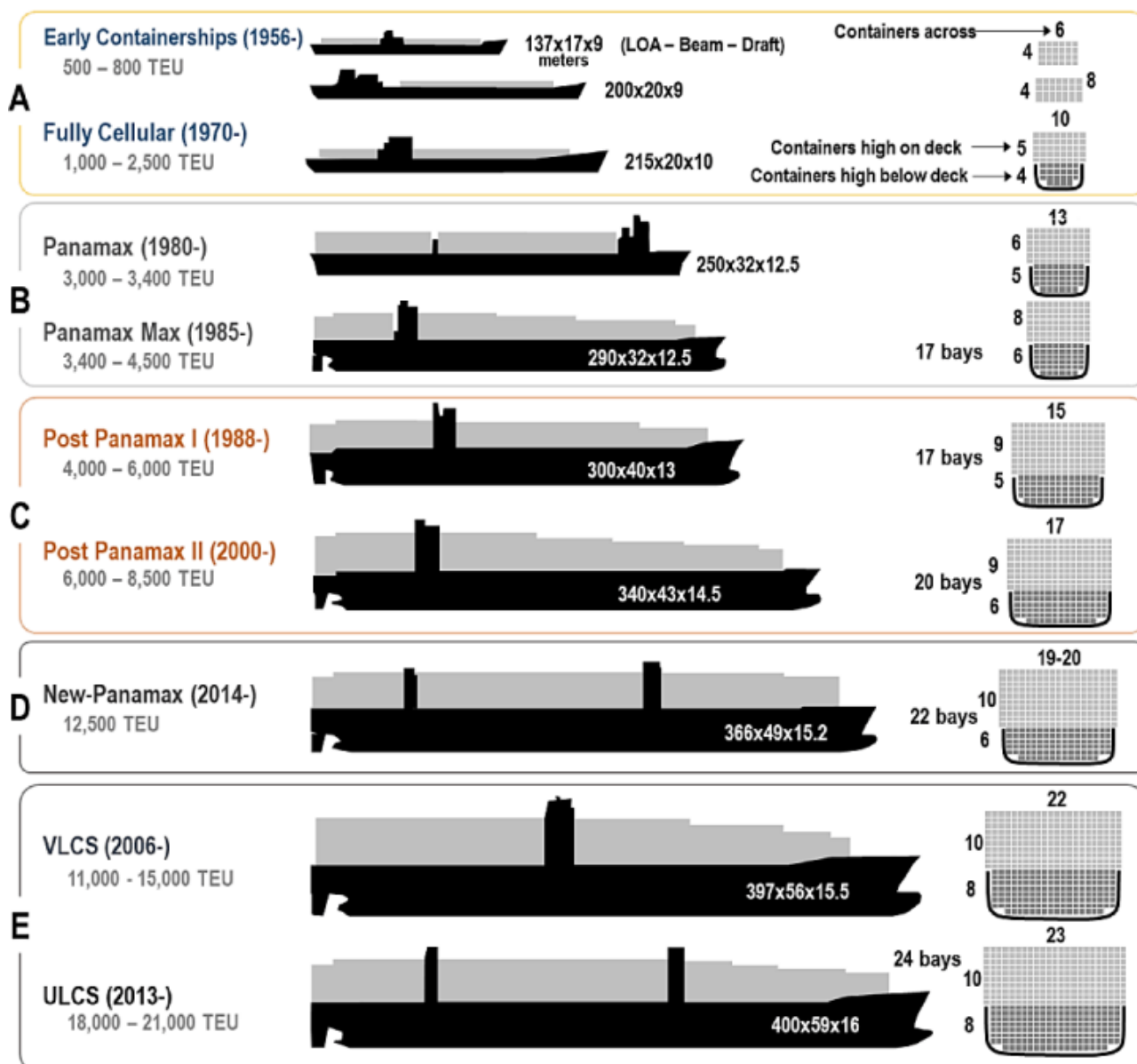


Figura 4. Evolução da frota de navios de contêiner em termos de dimensões e capacidade de carga.
Fonte: EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 9)

Nesse contexto, o Porto de Itajaí enfrenta desafios de competitividade. Embora possua autorização para receber navios de até 350m de comprimento e esteja equipado para operá-los em condições restritivas, suas limitações de calado operacional - atualmente em 12,9m - restringem sua capacidade de atender plenamente às demandas do mercado. Esta situação torna-se ainda mais crítica considerando que outros portos concorrentes já estão adaptados para receber embarcações maiores, apontando para a necessidade urgente de dragagem de aprofundamento no médio prazo.

Para essa classe de navios, foi destacado o baixo calado operacional atual do canal de acesso frente aos seus concorrentes e a existência de espaço para incrementos no perfil de frota que frequenta o Porto, passando, primeiramente, a operar com navios da classe New Panamax, com comprimento de 366m, largura de 49m, e capacidade de cerca de 12.000 TEUs. Em um cenário de médio e longo prazo, o objetivo é que o Porto esteja apto a operar com navios ainda maiores, como os da classe Post New Panamax e Triple E/ULCS, que podem atingir 400m de LOA e Boca de 59m, com capacidade de cerca de 18.000 TEUs (peça 19, p. 8).

Definidos os navios tipo esperados para o porto ao longo do horizonte contratual, foram determinadas as necessidades de profundidades das dragagens em função dos calados desses navios. Para isso, foram realizadas simulações e considerados estudos realizados anteriormente.

De acordo com o EVTEA (peça 19, p. 11), o planejamento da infraestrutura do Porto de Itajaí utilizou simulações dinâmicas computacionais para projetar a capacidade de acostagem, movimentação e armazenagem de carga.

Por sua vez, a capacidade de atracação do terminal é condicionada pelo comprimento das embarcações (LOA) e por uma limitação física no cais, que apresenta um ponto de inflexão que impede o uso integral de sua extensão.

O modelo de simulação considerou quatro configurações de atracação simultânea — variando de 1 a 4 navios conforme o porte — e segregou os atributos de embarque e desembarque de contêineres para cada operação. Por meio dessa metodologia, o estudo avalia indicadores como taxas de ocupação e níveis de serviço.

Figura 5. Localização dos quatro berços do Porto de Itajaí.



Fonte: EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 5)

Com base nos dados levantados, tornou-se viável definir os investimentos que o futuro concessionário deverá realizar, considerando tanto a demanda operacional quanto as exigências dos usuários. Assim,

ponderando as fases de implantação dos investimentos previstos para atender adequadamente os berços de atracação, os navios de projeto considerados para o Porto estão descritos na tabela abaixo.

Tabela 9. Navio de projeto para o Porto de Itajaí.

Indicador	Ano Base (2024)	Após Fase 1	Após Fase 2
Porte (TEU)	8.000	14.000	18.000
LOA Comprimento (m)	350	366	400
Boca Largura (m)	48,5	51,2	59
Calado Máximo (m)	12,9	12,9	14,5

Fonte: EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 11)

É possível observar que a expansão do canal de acesso ao porto de Itajaí está dividida em duas fases: a primeira foca em melhorias infraestruturais e de segurança para receber navios da classe New Panamax, enquanto a segunda prevê a dragagem de aprofundamento para permitir a operação de embarcações maiores de até 18.000 TEUs. Dessa forma, os investimentos previstos também são divididos em duas fases de execução para otimizar custos e garantir a competitividade.

Análise da AudPortoFerrovia

Inicialmente, considerando que toda a definição da viabilidade técnica parte dos pressupostos estabelecidos para os navios-tipo previstos para demandarem o Porto de Itajaí ao longo do horizonte contratual, buscou-se detalhamento acerca de metodologia e das fontes de informação utilizadas para a definição desses parâmetros.

O relatório intitulado “3. Investimentos Necessários para atender as demandas estabelecidas no plano mestre e conceituação” (peça 60, p. 44), detalha o perfil da frota futura e as tendências de mercado, fundamentando a evolução dos navios porta-contêineres em referências técnicas como o manual “Port Designer’s Handbook”, de Carl Thorensen.

A definição das classes de navios baseou-se em modelos expostos nos Planos Mestres de outros portos brasileiros e na análise de encomendas globais de embarcações, servindo como uma base técnica de caráter conceitual e preliminar para delimitar o escopo e as diretrizes iniciais do projeto (peça 60).

Considerando que a modelagem do projeto prevê a navegação de embarcações com até 400m de LOA e 59m de boca limitadas a um calado de 14,5m, embora tais navios possuam calado de 16m em sua capacidade máxima, questionou-se, por meio do Ofício 121/2025, a ausência de investimentos futuros ou gatilhos contratuais para viabilizar a operação em carga plena.

Em resposta (peça 48, p. 1-3), o Poder Concedente entende que sob a perspectiva de mercado, não se verifica a necessidade de que todos os navios operem com calados máximos, especialmente considerando que a primeira escala de navios porta-contêineres no Brasil ocorre habitualmente no Porto de Santos.

Nesse contexto, o MPor destaca que o Porto de Itajaí tem preservado a sua competitividade histórica operando com calados de cerca de 12,8 m, mesmo comparado aos 14,5 m praticados em Santos, o que demonstra que a oferta de profundidade atual é compatível com o cenário competitivo de médio prazo.

O ministério argumenta que o modelo operacional adotado para Itajaí consolida a prática de trabalhar com navios de grande porte em condições aliviadas, evitando um avanço tecnológico abrupto que implicaria riscos desnecessários dada a sensibilidade da área à sedimentação. A estratégia de desenvolvimento faseada (fase 1: calado de 12,8m e fase 2: calado de 14,5m) permite o aumento da capacidade no curto prazo sem gerar sobreinvestimentos ou desperdício de recursos públicos e tarifários.

Segundo o poder concedente, o contrato de concessão prevê ainda o mecanismo da “Proposta Apoiada”, que incentiva a concessionária a realizar investimentos adicionais para ampliar o acesso aquaviário caso identifique demanda para navios de maior porte. Assim, a definição da profundidade evita o sobredimensionamento da obra e permite que intervenções de menor vida útil, como dragagens, sejam executadas de forma justaposta às necessidades concretas identificadas durante a operação.

Por fim, afirma que a definição da profundidade do canal de acesso deve estar alinhada ao perfil de embarcações efetivamente atendido e as condições operacionais do porto. A opção por não impor profundidades excessivas no curto prazo busca assegurar a eficiência e a racionalidade econômica do projeto.

Em suma, a estratégia de desenvolvimento faseado proposta pelo Poder Concedente, que prevê a manutenção inicial do calado de 12,8 metros e sua posterior expansão para 14,5 metros, demonstra-se tecnicamente razoável e alinhada aos princípios de eficiência e modicidade tarifária.

A opção por operar embarcações de grande porte em condições aliviadas mitiga riscos de sobreinvestimento e desafios técnicos relacionados à sedimentação, sendo suportada pela realidade logística na qual a consignação é determinada prioritariamente por fatores comerciais e não apenas pela oferta de profundidade.

Ademais, a inclusão do mecanismo da “Proposta Apoiada” confere a flexibilidade necessária para que o sistema evolua conforme a demanda efetiva, assegurando que a infraestrutura do Porto de Itajaí permaneça competitiva frente aos portos vizinhos sem comprometer a racionalidade econômica do projeto.

Estimativas de Investimentos CAPEX

A estimativa de investimentos em bens de capital (CAPEX) para a concessão do canal de acesso foi dimensionada em aproximadamente R\$ 283 milhões até o quarto ano de contrato, com o objetivo de adequar a infraestrutura náutica aos requisitos de escala da frota global de porta-contêineres. O cronograma de desembolsos foi concebido de forma faseada (Etapas do Empreendimento), garantindo que o incremento de profundidade e a readequação geométrica do canal acompanhem a evolução da demanda e a capacidade operativa dos terminais do complexo.

A primeira etapa, prevista entre o primeiro e o terceiro ano da concessão, prioriza a homologação para navios de 366 metros de comprimento (LOA), enquanto a segunda fase, no quarto ano, foca em obras de dragagem e alargamento para permitir a operação de embarcações de até 400 metros.

A partir do quinto ano, o sistema deverá estar apto a atender as maiores classes do mercado, cabendo ao concessionário a flexibilidade de implementar as soluções definitivas de engenharia, desde que cumpridos os parâmetros técnicos e operacionais estabelecidos em contrato.

Para conferir uma visão detalhada das intervenções específicas exigidas em cada período e a respectiva evolução do nível de serviço, a tabela a seguir sintetiza os principais itens de investimento e suas fases de implantação.

Tabela 1010. Investimentos previstos e respectivas fases de implantação (data-base out/2024)

DESCRIÇÃO	1ª FASE - CAPEX			2ª FASE - CAPEX
	Ano 1 (R\$)	Ano 2 (R\$)	Ano 3 (R\$)	Ano 4 (R\$)
Dragagem do acesso aquaviário para cota de -16m	-	-	-	95.312.898,99
Readequação Molhe Navegantes (Fase 2)	-	-	-	63.676.868,40

Remoção parcial/adequações de estruturas (Margem Esquerda)	-	7.408.860,86	-	-
Remoção de casco soçobrado do navio Pallas	22.971.191,96	-	-	-
Implantação do VTS (Vessel Traffic Service)	9.229.558,97	-	-	-
Reposicionamento do Guia Corrente (Navegantes)	-	-	10.773.645,37	-
Remoção do Espigão Transversal (Rua Pres. Nereu Ramos)	-	-	1.005.831,20	-
Remoção do dolfim de Amarração oeste (Pier de Passageiros)	-	1.830.285,34	-	-
Novo dolfim de amarração oeste (Pier passageiros)	-	2.256.908,89	-	-
Revitalização Molhe Navegantes	896.226,52	-	-	-
Estudos de Simulação de manobras (Fast e Real-time)	-	350.081,12	350.081,12	350.081,12
Contenção margem direita (Av. Pref. Paulo Bauer)	22.115.492,17	22.115.492,17	22.115.492,17	-
Total por ano	55.212.469,62	33.961.628,38	34.245.049,86	159.339.848,51
TOTAL	282.758.996,37			

Fonte: Adaptada do EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 17)

A Fase 1, abrange os três primeiros anos da concessão, prevê investimento total de R\$ 123,4 milhões (data-base 10/24). Esse montante, sem incluir despesas administrativas e contingenciais, foca em intervenções para potencializar os ganhos recentes e buscar a homologação de parâmetros operacionais para navios de 366m de LOA. Os investimentos previstos incluem:

- Remoção do casco soçobrado do navio Pallas:** Obra para resgatar os restos da embarcação naufragada em 1893, permitindo a futura adequação da Bacia de Evolução nº 2 para 530m de diâmetro.
- Remoção parcial e adequações de estruturas na margem esquerda:** Demolição de trapiches de concreto em Navegantes (entre as boias B13 e F15) para permitir o alargamento do canal interno.
- Reposicionamento do Guia Corrente:** Deslocamento da estrutura de pedras próxima à Prefeitura de Navegantes para eliminar interferências no canal de navegação.
- Remoção do Espigão Transversal:** Retirada de parte da estrutura próxima à Rua Pres. Nereu Ramos para garantir a segurança de navios de grande porte.
- Remoção e construção de novo dolfim no Pier de Passageiros:** Remoção da estrutura oeste existente para permitir o alargamento do canal e construção de um novo dolfim para manter a operacionalidade do pier.
- Implantação do VTS (Vessel Traffic Service):** Instalação de auxílio eletrônico (radares, câmeras, sensores) para monitoração ativa do tráfego aquaviário e aumento da segurança.
- Revitalização do Molhe Norte:** Reurbanização do acesso em Navegantes para resgatar o potencial turístico, incluindo ciclovias e áreas de recreação.

- h) **Estudos de Simulação de Manobras:** Realização de simulações em tempo rápido e real para validar a segurança da navegação com os novos parâmetros.
- i) **Contenção da margem direita (Av. Prefeito Paulo Bauer):** Instalação de cortina de estacas prancha (combiwall) para permitir o alargamento do canal sem comprometer a estrutura da avenida.

A segunda etapa, prevista para o quarto ano de contrato, soma R\$ 159,3 milhões (data-base 10/24), sem incluir despesas administrativas e contingenciais. Esta fase visa ganhos adicionais de profundidade e largura para permitir a recepção de todas as classes de navios de até 400m de LOA e 14,5m de calado máximo. Os investimentos são:

- j) **Dragagem de aprofundamento para -16m DHN:** Intervenção em todo o acesso aquaviário (canais externo, interno e bacias de evolução) para possibilitar a navegação de navios com até 14,5m de calado.
- k) **Readequação do Molhe Norte:** Deslocamento da estrutura de abrigo para viabilizar uma maior abertura na entrada da barra, permitindo manobras seguras para navios de 400m de comprimento e 61,5m de boca.

A partir do planejamento faseado dos investimentos para a modernização do sistema aquaviário, o estudo detalha cada intervenção, estabelecendo os fundamentos técnicos e operacionais para o crescimento do porto. Essa análise individualizada busca justificar cada obra, destacando seus benefícios estratégicos.

O detalhamento a seguir demonstra como cada investimento busca assegurar a competitividade e a segurança necessárias para que o Complexo Portuário de Itajaí opere com as maiores classes de navios porta-contêineres do mercado global.

Dragagem de aprofundamento para -16m DHN

A Dragagem de aprofundamento para -16m DHN é a principal obra de infraestrutura, abrangendo os canais externo, interno e bacias de evolução. Com volume total de 5,8 milhões de m³ e custo unitário de R\$ 16,30, totaliza R\$ 95,3 milhões para a obra como um todo, a intervenção utilizará dragas autotransportadoras de sucção (TSHD) de 11.000 m³. O objetivo é permitir a operação de navios de até 400 metros de LOA com calado de 14,5 metros, aumentando drasticamente a capacidade do complexo.

Os volumes de dragagem foram calculados a partir de seções transversais equidistantes a cada 20m. A tolerância vertical adotada foi de 0,30m. O volume total (in situ) a ser dragado é de 5.845.679 m³, conforme tabela a seguir:

Tabela 11. Volumes de dragagem de aprofundamento (implantação)

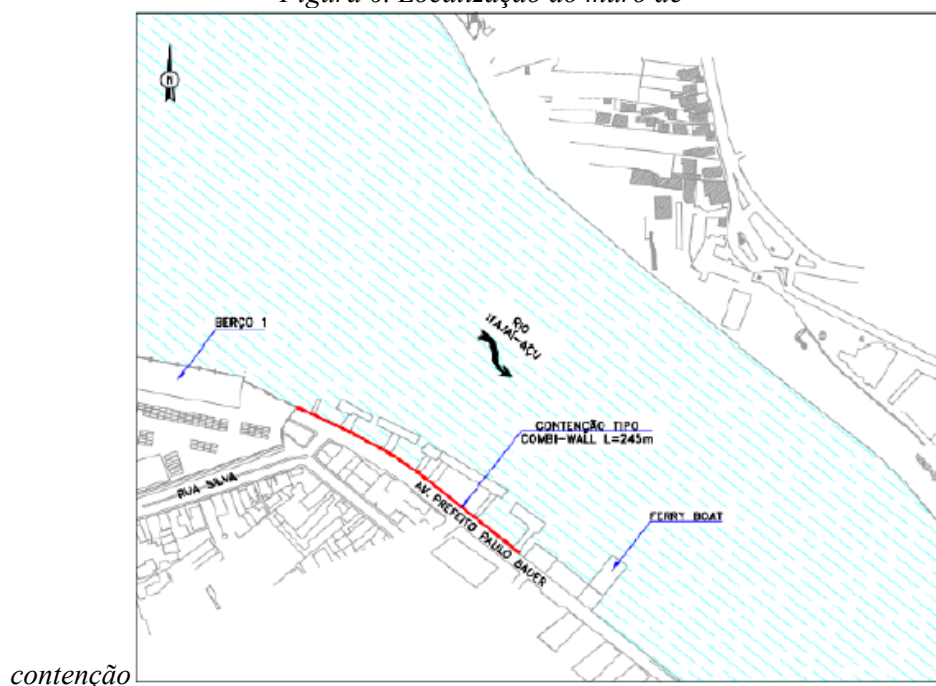
Áreas / Trechos	Volume até a Profundidade de Projeto (em m ³)	Volume na Tolerância 0,30 cm (em m ³)	Volumes Totais (em m ³)
Canal Externo	2.665.224	420.993	3.086.217
Bacia de Evolução 2 (Externa)	592.472	67.029	659.502
Canal Interno	962.261	92.836	1.055.097
Bacia de Evolução 1 (interna)	921.781	123.083	1.044.863
TOTAIS	5.141.738	703.941	5.845.679

Fonte: EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 31)

Contenção da margem direita ao longo da Av. Prefeito Paulo Bauer

A Contenção da margem direita ao longo da Av. Prefeito Paulo Bauer prevê a execução de cortina de estacas prancha tipo combiwall com 245 metros de extensão. O investimento de R\$ 66,3 milhões, distribuído ao longo da Fase I, visa proteger a integridade da avenida e permitir o alargamento do canal sem comprometer a estrutura viária existente. A obra inclui fornecimento, cravação de estacas e viga de coroamento próxima ao berço 1.

Figura 6. Localização do muro de



contenção

Fonte: EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 29)

Readequação do Molhe Norte (Navegantes)

A readequação do Molhe Norte consiste no deslocamento físico da estrutura de abrigo para permitir uma maior abertura na entrada da barra. O objetivo central é ampliar a abertura da entrada da barra para 200 metros (um acréscimo de 30 metros em relação aos atuais 170 metros).

Essa expansão geométrica é condição sine qua non para viabilizar a navegação e manobra de navios da classe Post New Panamax e Triple E, que possuem até 400 metros de LOA e 59 metros de boca (como o navio MSC Gülsün).

O projeto é estimando no valor de aproximadamente R\$ 63,6 milhões e prevê o reaproveitamento do material rochoso existente para viabilizar manobras.

Figura 7. Layout das possíveis localização Molhe Norte após readequação

FIGURA NA INSTRUÇÃO PEÇA 65, P. 49

Readequação do Canal de Acesso

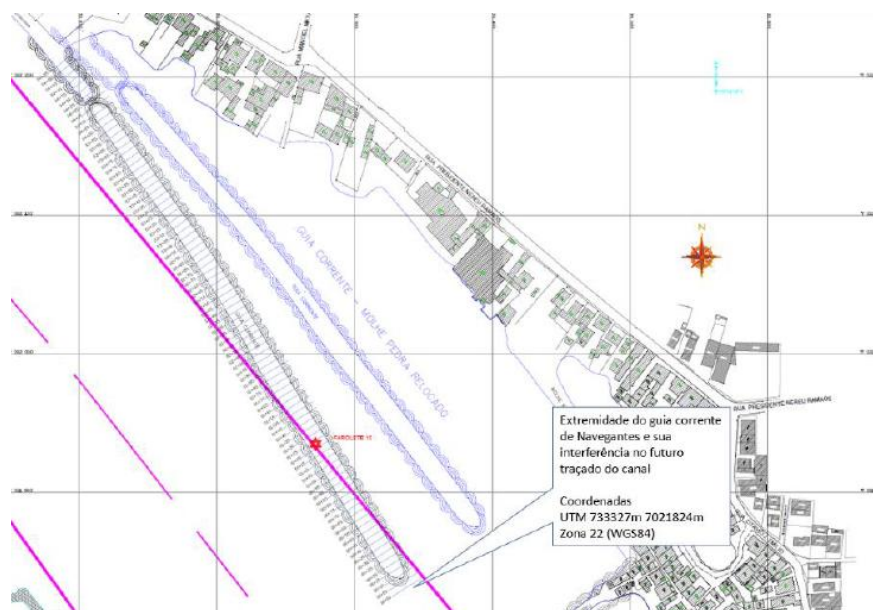
Com o objetivo de conferir maior objetividade à análise, as intervenções de menor porte destinadas ao alargamento e adequação do canal para a recepção de embarcações de grande porte foram consolidadas na rubrica “Readequação do Canal de Acesso”. Excetuam-se desta aglutinação apenas a readequação do molhe de navegantes, as obras de contenção de margem (muro de contenção) e a remoção do casco soçobrado do navio Pallas, devido a materialidade desses investimentos.

Assim, a Readequação do Canal de Acesso consolida um conjunto de intervenções de engenharia civil e infraestrutura destinadas a remover gargalos geométricos e adequar o canal para a recepção de navios de grande porte, especificamente a classe Post New Panamax e Triple E.

O conjunto dessas intervenções consolida o reposicionamento do guia corrente, adequação das estruturas da margem esquerda, remoção de espigão e a demolição e reconstrução de dolfim que totaliza R\$ 23.275.531,66, conforme descrito a seguir:

O reposicionamento do Guia Corrente próximo à Prefeitura de Navegantes é necessário para ampliar o canal de navegação, removendo uma estrutura de pedras de 458m de extensão e 25m de largura na base. Com um volume estimado de 57.053 m³ de pedras a serem deslocados no terceiro ano, o investimento de R\$ 10,7 milhões readequará o abrigo que atualmente interfere na segurança do canal de acesso. Essa intervenção é fundamental para criar condições seguras para embarcações maiores.

Figura 8. Indicação da localização atual e futura do guia corrente a ser reposicionado



Fonte: EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 21)

A remoção parcial e adequação de estruturas na margem esquerda, em Navegantes, visa eliminar interferências de trapiches de concreto que ocupam cerca de 950 m² entre as boias B13 e F15. Prevista para o segundo ano contratual com custo estimado de R\$ 7,4 milhões, a obra requer a demolição da superestrutura e o corte das estacas na cota do leito marinho. O objetivo é garantir a segurança na navegação após o alargamento planejado do traçado geométrico do canal interno.

Figura 9. Indicação da localização das estruturas de concreto a serem removidas

FIGURA NA INSTRUÇÃO PEÇA 65, P. 50

A remoção parcial do espigão transversal foca na segurança de navios de grande porte devido à largura projetada para o canal interno. A intervenção prevê a retirada de aproximadamente 58 metros da estrutura (um volume de 5.479 m³ de pedras), com custo referencial de R\$ 1 milhão. Sem essa remoção, a estrutura residual representaria um risco físico e limitaria o calado operacional do complexo.

Figura 10. Indicação da localização do espigão que será removido

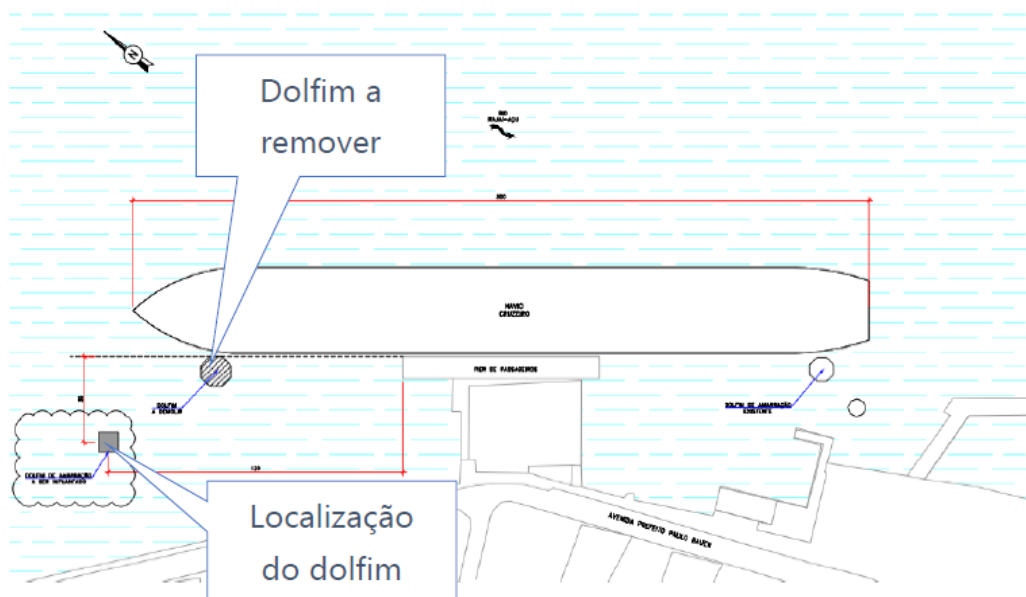
FIGURA NA INSTRUÇÃO PEÇA 65, P. 51

A remoção do dolfim de amarração oeste do Pier de Passageiros consiste na demolição de um bloco octogonal de concreto armado com 11m de diâmetro. O investimento de R\$ 1.830.285,34 exige que as estacas de sustentação sejam cortadas na cota de fundo de -16,0m DHN para não obstruir o futuro aprofundamento do canal. Essa ação é essencial para possibilitar o alargamento físico da via navegável interna.

A construção de um novo dolfim de amarração oeste para o Pier de Passageiros visa manter a viabilidade operacional do terminal de cruzeiros após a remoção da estrutura antiga. O novo projeto especifica um bloco de concreto de 6,80 x 8,80 metros apoiado sobre estacas de 80 cm de diâmetro, equipado com cabeça de 100 tf. O custo estimado é de R\$ 2.256.908,89, garantindo que o píer continue recebendo navios de forma segura.

Dessa forma, as intervenções no dolfim de passageiro totalizam um investimento de R\$ 4.087.194,23.

Figura 11. Localização do dolfim a ser removido e do novo dolfim



Fonte: EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 25)

Remoção do casco soçobrado do navio Pallas

A remoção do casco soçobrado do navio Pallas deve ocorrer no primeiro ano contratual para permitir a adequação da bacia de evolução 2 para 530m de diâmetro. O navio, naufragado em 1893 e partido ao meio, possui cerca de 110m de extensão entre proa e popa e está localizado entre as boias 9 e 11 do canal. O investimento de aproximadamente R\$ 22,9 milhões envolve um projeto de salvamento arqueológico de 12 meses, com equipes de mergulho e equipamentos especializados conforme exigências do IPHAN.

Implantação do VTS (Vessel Traffic Service)

A Implantação do VTS é um serviço obrigatório que provê monitoração eletrônica ativa do tráfego aquaviário para aumentar a segurança e proteção ambiental. O sistema de R\$ 9,2 milhões inclui radares, câmeras, sensores, transceptores AIS e um Centro de Controle Operacional (CCO) cobrindo todo o Porto Organizado e áreas de fundeio. A instalação deve ser concluída logo no primeiro ano da concessão.

Estudos de Simulação de Manobras

Os Estudos de Simulação de Manobras envolvem modelagens matemáticas em tempo rápido (Fast-Time) e tempo real (Real-Time) para testar a navegabilidade do navio-tipo. Previstos para os anos 2, 3 e 4, os estudos somam R\$ 1,05 milhão e servem para validar a segurança das manobras com navios de 366m e, posteriormente, de 400m. Os resultados fundamentam o processo de homologação de novos parâmetros operacionais junto à Autoridade Marítima.

Revitalização do Molhe Norte

A revitalização do Molhe Norte foca no resgate do potencial turístico da região de Navegantes por meio da reurbanização do acesso público. Com investimento de R\$ 896 mil, o projeto prevê a criação de ciclovias, calçadas, quadras poliesportivas, jardins e mobiliário urbano. Essa intervenção deve ser harmonizada com o projeto de readequação estrutural do molhe para garantir a integridade estética e funcional da área.

Por fim, o EVTEA (peça 19, p. 38) traz o cronograma de investimentos, detalhando os estudos de engenharia e as projeções de CAPEX e OPEX de forma simplificada, distribuindo os valores e atividades ao longo dos primeiros anos da concessão até o período de operação plena. Vale ressaltar que os valores projetados nesta seção não contemplam percentuais de engenharia e contingências, servindo como uma diretriz orçamentária para o acompanhamento da execução contratual.

Análise AudPortoFerrovia

O cerne da análise das estimativas de investimentos da concessão consiste na avaliação dos recursos financeiros necessários para executar as intervenções previstas, considerando aspectos como dimensionamento técnico adequado, cronograma de execução, valores de mercado, previsão de contingências e distribuição temporal dos desembolsos.

Esta análise busca avaliar se os investimentos previstos são suficientes para atender aos objetivos contratuais, se estão corretamente quantificados e se seu financiamento é factível diante das receitas esperadas.

Para tal, adotou-se metodologia de análise seletiva baseada na curva ABC, priorizando os investimentos de maior materialidade, relevância e risco.

Diante dessa distribuição orçamentária, evidencia-se que a classe A da Curva ABC é composta predominantemente pelos serviços de dragagem de aprofundamento, contenção da margem direita, readequação do molhe e readequação do canal de acesso, que representam quase 88% do total dos investimentos previstos (CAPEX). Em razão dessa materialidade e da concentração de riscos financeiros, esses serviços foram selecionados como os objetos prioritários de averiguação.

Tabela 12. Classificação da curva ABC dos Investimentos

DESCRIÇÃO	Total	%	% acumulado	Curva ABC
Dragagem do acesso aquaviário para cota de -16m	R\$ 95.312.898,99	33,7%	33,7%	A
Contenção margem direita do Canal ao longo da Av. Pref. Paulo Bauer	R\$ 66.346.476,51	23,5%	57,2%	A
Readequação Molhe Navegantes (Fase 2)	R\$ 63.676.868,40	22,5%	79,7%	A
READEQUAÇÃO DO CANAL DE ACESSO (Reposicionamento do Guia Corrente + Adequação das estruturas margem esquerda + Delfim + Remoção do Espigão)	R\$ 23.275.531,66	8,2%	87,9%	A
Remoção de casco soçobrado do navio Pallas	R\$ 22.971.191,96	8,1%	96,0%	B
Implantação do VTS (Vessel Traffic Service)	R\$ 9.229.558,97	3,3%	99,3%	B
Estudos de Simulação de manobras - Fast-time e Real-time	R\$ 1.050.243,36	0,4%	99,7%	C
Revitalização Molhe Navegantes	R\$ 896.226,52	0,3%	100%	C
TOTAL =	R\$ 282.758.996,37	100%		

Fonte: Própria - a partir dos dados do EVTEA – Seção C (peça 19, p. 37)

Dragagem de aprofundamento para -16m DHN

A dragagem do acesso aquaviário para cota de -16m representa 33,7% do CAPEX, e consiste na extração e transporte de materiais do leito para ampliar a profundidade e readequar a geometria do canal. Este processo visa ampliar o gabarito de navegação para permitir a operação de navios de

maior porte (LOA 400 m), resultando na alteração do equilíbrio dinâmico do sistema e, conseqüentemente, em uma maior eficiência de retenção de sedimentos no novo prisma do canal.

Nesse contexto, foram solicitados detalhamentos e documentos pertinentes, sobre os quais foram analisadas as premissas e os parâmetros adotados para a determinação do volume a ser dragado (m^3) e do custo unitário previsto.

Em resposta a Ofício de Requisição 92/2025 (peça 21), o MPor encaminhou o detalhamento dos estudos técnicos, fundamentados, entre outras fontes, no Relatório sobre Planos de Dragagem de Aprofundamento e manutenção (peça 59). Este documento consiste em memorial de cálculo para a readequação da infraestrutura, tratando do dimensionamento geométrico (largura e profundidade) dos canais com base em navios-tipo. O relatório detalha a quantificação de volumes a dragar, a especificação técnica dos equipamentos e a análise dos impactos financeiros e custos operacionais para a desestatização.

Para a estimativa da dragagem de aprofundamento e implantação, o estudo analisa a modificação da geometria do canal visando atingir a meta de -16m. Os volumes a dragar foram quantificados a partir do software Surfer, através da diferença entre as profundidades obtidas nos levantamentos batimétricos encaminhados e o projeto de dragagem elaborado. Ao volume teórico do projeto, somou-se uma tolerância vertical de 0,30 m (sobredragagem), necessária para compensar incertezas operacionais da draga (peça 59, p. 43).

No entanto, o cálculo do volume de dragagem seguiu metodologia diferenciada, pois para atingir as profundidades de projeto (-16m), foi necessário estender a extensão do canal de acesso até áreas de maiores profundidades naturais, nas quais a autoridade portuária não dispunha de levantamentos batimétricos.

Ante a inexistência de levantamentos batimétricos primários para o novo trecho projetado, os valores batimétricos foram interpolados a partir da Carta Náutica 1841 da Marinha do Brasil. Tais dados serviram de insumo para o processamento no software Surfer, o que introduz um componente de incerteza nos quantitativos finais em comparação ao uso de levantamentos de campo atualizados (peça 59, p. 43).

A análise comparativa entre os estudos técnicos revelou uma divergência residual nos quantitativos de dragagem. Enquanto o Relatório Técnico (Produto 1) estima um volume total de $5.770.563 m^3$ para o aprofundamento do canal de acesso ao Porto de Itajaí, com DMT de 2,98 MN (peça 59, p. 44). No mesmo relatório, no resultado dos cenários estudados, o cenário 6 exemplificado na tabela 9 (p. 52), apresenta o volume de $5.845.679 m^3$, resultando em uma DMT de 3,13MN, sendo o mesmo valor adotado no EVTEA.

Ao pormenorizar os dados, observa-se que a variação se concentra majoritariamente no canal interno, trecho que demandará intervenções para adequação da largura da via navegável. No estudo base, o canal interno perfaz $956.308 m^3$, ao passo que no EVTEA este valor alcança $1.055.097 m^3$.

Sob o prisma da materialidade, a diferença entre os dados é de 1,30%, valor inicialmente considerado imaterial para fins de planejamento macroeconômico do projeto.

Dessa forma, a metodologia de cálculo de volumes para a dragagem de aprofundamento é razoável e tecnicamente fundamentada, uma vez que se baseia em memorial descritivo e utiliza o software Surfer para processar a diferença entre a batimetria e a geometria de projeto.

Adicionalmente, a tolerância vertical de 0,30m para mitigar incertezas operacionais demonstra prudência técnica, enquanto o uso de dados interpolados da Carta Náutica, apresenta-se como uma solução pragmática para a fase de planejamento da desestatização.

Por outro lado, verificou-se que o estudo de engenharia ressalva a insuficiência de dados geotécnicos primários. As características do substrato marinho foram estimadas como sedimentos silto-arenosos medianamente compactos com base em histórico local. Tal incerteza constitui risco relevante, pois a identificação de material rochoso exigiria alteração da folga sob a quilha (TSQ) para 1,0m e impactaria severamente o custo unitário e o prazo de execução (peça 59, p. 13).

Cabe ressaltar que, durante visita técnica, a equipe de auditoria foi informada sobre ensaios de sísmica e sondagens rotativas datados de 2000 que indicavam a presença de material rochoso consolidado no leito do canal em profundidades variadas, o que motivou a formulação de questionamentos por meio do Ofício 109/2025 (peça, 40) quanto às tratativas técnicas adotadas no projeto de concessão.

Em resposta (peça 49), o MPor confirmou ter conhecimento prévio dessa possibilidade, destacando que o Edital de Concorrência SEP/PR 02/2010, no âmbito do Programa Nacional de Dragagem I, já previa a remoção de 35.969,78 m³ de xisto argiloso para o aprofundamento da cota de -11m para -14m no referido canal de acesso.

Embora o Poder Concedente tenha inicialmente adotado uma postura conservadora ao manter o risco de derrocamento sob sua responsabilidade exclusiva (conforme cláusula 18.2.22) devido ao baixo detalhamento dos estudos, as diligências da auditoria ensejaram uma revisão pela pasta ministerial do CAPEX para incluir formalmente a remoção de material rochoso.

Com base nessa nova modelagem, será estimado um volume de derrocamento de 33.486,60 m³ ao custo unitário de R\$ 777,92, estabelecendo-se na matriz de riscos o compartilhamento de eventuais variações volumétricas na proporção de 30% para a concessionária e 70% para o Poder Concedente, sobre eventuais variações neste volume com a inserção das subcláusulas 18.1.45 e 18.2.25 (peça 49, p. 5-10).

Dessa forma, a reavaliação promovida pelo Ministério em resposta aos questionamentos da auditoria representa avanço significativo para a fidedignidade do plano de investimentos, ao converter risco anteriormente alocado de forma genérica em custo formalmente quantificado no fluxo de caixa. Essa correção busca assegurar uma modelagem transparente aos licitantes e aderente à realidade geotécnica do leito do canal, protegendo a sustentabilidade econômica e reduzindo a probabilidade de pleitos precoces de reequilíbrio.

Diante do exposto, propõe-se deixar de determinar ao MPor e à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes da publicação do edital, incluir no fluxo de caixa do projeto os custos com derrocamento, excluindo a sobreposição do volume da dragagem do projeto e inserir cláusulas contratuais de compartilhamento de risco.

No que se refere aos custos unitários, foram utilizados como parâmetros as publicações da Construction Industry Research and Information Association (CIRIA) para as estimativas de preço da draga TSHD de 11.000 m³ de potência total instalada.

A CIRIA é organização sem fins lucrativos que produz guias, manuais técnicos e diretrizes para a indústria da construção, incluindo as operações de dragagem.

No contexto específico de dragagens, a CIRIA é reconhecida por desenvolver publicações técnicas que são referências internacionais para boas práticas na área, sendo amplamente utilizados por engenheiros, consultores, autoridades portuárias e empresas de dragagem para implementar práticas sustentáveis e tecnicamente adequadas em projetos de dragagem ao redor do mundo.

Os custos mensais estimados para as dragas autotransportadoras (hopper) estão refletidos nos Quadros abaixo:

Tabela 13. Composição da estimativa de custos operacionais da draga TSHD de 11.000 m³.

DRAGA AUTOTRANSPORTADORA (TSHD)	11.000	m³
Potência total instalada	16.720	kw
Preço médio de uma draga nova (Fonte: CIRIA)	122.526.530,00	Euros
Valor do euro em reais	6,13	Reais
Conversão da moeda	751.087.628,90	Reais
GRANDES REPAROS E OVERHAULING		
Adotado o fator (0,00825)	6.196.472,94	R\$/mês
MANUTENÇÃO PREVENTIVA		
Adotado o fator (0,00405)	3.041.904,90	R\$/mês
SEGURO		
Adotado o fator (0,00208)	1.564.765,89	R\$/mês
JUROS		
Adotado o fator (0,0045)	3.379.894,33	R\$/mês
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO		
Adotado	1.896.098,72	R\$/mês
DEPRECIÇÃO		
Adotado (30 anos)	2.086.354,52	R\$/mês
COMBUSTÍVEL		
Tabela (4)	7.766.866,32	R\$/mês
ÓLEO LUBRIFICANTE		
Adotado 10% do valor do combustível	776.686,63	R\$/mês
CUSTO DE MÃO DE OBRA		
Tabela (3)	1.442.339,24	R\$/mês
CUSTO ESTIMADO OPERACIONAL MENSAL	28.189.335,42	R\$/mês

*Imposto de importação (Instrução Normativa IN1600/2015 – RFB) 1.934.050,64 R\$/mês

Fonte: adaptado da peça 56 (item não digitalizável).

Os custos com mão de obra foram estimados a partir da adoção de duas tripulações marítimas, trabalhando no regime de 30 por 30 dias, tendo os custos de cada profissional extraídos de sistema público oficial, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), da Caixa Econômica Federal, amplamente admitido por esta Corte de Contas.

Os fatores adotados para grandes reparos e overhauling, manutenção preventiva, seguro, depreciação e óleo lubrificante tiveram como fundamento a obra Dredging - A Handbook for Engineers, de autoria de R.N. Bray, A.D. Bates e J.M. Land. Esta publicação é amplamente utilizada no setor de dragagem, sendo referências sobre o tema, frequentemente citada tanto no meio acadêmico quanto por profissionais da indústria.

O consumo estimado de combustível também seguiu a mencionada literatura, sendo obtido pela multiplicação do consumo mensal da draga pelo preço do combustível. Para este parâmetro, foi considerado o preço médio de acordo com dados da Agência Nacional de Petróleo (ANP), enquanto o consumo foi calculado com base na potência total instalada da draga e a sua forma de utilização (no caso, quatro horas em potência máxima, quatorze horas com 75% da potência e 6 horas com 10% da potência).

Finalmente, para chegar à estimativa do custo unitário, foram considerados os tempos necessários de operação para cada trecho. O quadro abaixo exemplifica a forma com que se chegou aos valores de custo unitário.

Tabela 14. Parâmetros de cálculo do custo unitário de dragagem

DRAGA AUTOTRANSPORTADORA (TSHD)	11.000	m³
CAPACIDADE NOMINAL DA CISTERNA	11.000	m ³
COEFICIENTE DE ENCHIMENTO DA CISTERNA (64%)	0,64	fator
EMPOLAMENTO ESTIMADO (7%)	0,93	fator
CARGA REAL ESTIMADA (IN SITU)	6.549	m ³
CICLO DE DRAGAGEM		
DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE (DMT)	3,13	MN
VELOCIDADE MÉDIA DE NAVEGAÇÃO	7	MN/h
TEMPO MÉDIO DE VIAGEM ATÉ A ÁREA DE DESCARTE (IDA E VOLTA)	0,89	h
TEMPO MÉDIO DE CARREGAMENTO	1,0	h
TEMPO MÉDIO DE MANOBRAS (POSIC.E DESCARGA)	0,2	h
CICLO DE DRAGAGEM ESTIMADO	2,09	h
HORAS DE OPERAÇÃO MENSAIS ESTIMADAS	554	h/mês
NÚMERO ESTIMADO DE CICLOS MENSAIS	264	Cicl./mês
PRODUÇÃO MENSAL ESTIMADA (IN SITU)	1.728.893,02	m³/mês
CUSTO UNITÁRIO E CUSTO TOTAL		
PREÇO DO METRO CÚBICO DRAGADO (IN SITU)	16,30	R\$/m ³
VOLUME TOTAL A SER DRAGADO	5.845.679	m ³
PREÇO DOS SERVIÇOS DE DRAGAGEM	95.312.898,99	Reais
PRAZO ESTIMADO	101	dias

Fonte: Adaptado da peça 56 (item não digitalizável).

Para calcular a carga real estimada da draga, é necessário considerar tanto o coeficiente de enchimento da cisterna quanto o grau de empolamento do material dragado. O coeficiente de enchimento representa a relação entre o volume efetivamente ocupado pelo material na cisterna e a capacidade nominal da cisterna, sendo expresso em porcentagem (no caso, 64%).

O grau de empolamento, por sua vez, refere-se ao aumento de volume que o material sofre quando removido do seu estado natural devido à introdução de vazios entre as partículas e à mistura com água (no caso, 7%). As porcentagens foram estimadas considerando a literatura especializada já mencionada e as características dos materiais a serem dragados.

O ciclo de dragagem foi estimado a partir da soma do tempo médio de viagem até a área de descarte com os tempos de carregamento e de manobras.

O tempo médio de carregamento é fixado em 60 minutos (1 hora) independentemente do porte da draga, pois embora cisternas maiores demandem mais material, elas são equipadas com sistemas de bombeamento proporcionalmente mais potentes, compensando a diferença.

Já quanto ao tempo médio de manobras, que engloba o posicionamento na área de descarte, descarga do material e retomada da velocidade de navegação, foi adotado o valor de 12 minutos (0,2 hora), considerando que este processo mantém relativa constância, estando sujeito apenas a variações conforme as condições marítimas durante a operação.



O tempo médio de viagem até a área de descarte é obtido em função da distância média de transporte e da velocidade média de navegação da draga.

Observa-se que o custo unitário, preço do metro cúbico dragado (in situ), provém da divisão do custo operacional mensal da draga pela produção mensal estimada (in situ), sendo esta resultante do produto do número estimado de ciclos mensais e da carga real estimada (in situ).

Considerando, portanto, que boa parte dos parâmetros mencionados já possuem elevado embasamento, pautados em publicações de alta relevância e aceitabilidade e/ou em publicações e sistemas oficiais amplamente aceitos por este Tribunal, restou direcionar a análise aos parâmetros específicos do projeto, notadamente a velocidade média de navegação e a distância média de transporte.

No que tange à velocidade média de navegação das dragas, observou-se que a Norma e Procedimentos da Capitania dos Portos de Santa Catarina (NPCP/SC 1ª ver. 2022), restringe a velocidade de trânsito no canal de acesso Itajaí-Navegantes à velocidade máxima de 7 nós.

No âmbito das diligências do ofício 109/2025 (peça 40), a equipe de auditoria questionou o impacto técnico e financeiro de adotar uma velocidade uniforme de 7 nós para as operações de dragagem nos canais interno e externo, sugerindo que a adequação dessa velocidade às condições específicas de cada trecho poderia resultar na redução do custo unitário previsto.

Em resposta apresentada na peça 49, o MPor confirmou que a velocidade operacional influencia diretamente a composição dos custos, contudo, esclareceu que as normas vigentes da Capitania dos Portos não realizam distinção de limites de velocidade entre os canais interno e externo para esse tipo de atividade.

Diante das justificativas apresentadas pelo poder concedente (peça 49), considera-se o ponto saneado. Sob a ótica técnica e regulatória, a manutenção de uma velocidade uniforme de 7 nós na modelagem do EVTEA revela-se postura prudente e em estrita observância ao princípio da legalidade, uma vez que se ancora nas normas vigentes da Autoridade Marítima.

Identificou-se, todavia, inconsistência na Distância Média de Transporte (DMT) global (3,13 MN no EVTEA vs. 2,98 MN no Relatório Técnico sobre Plano de Dragagem, peça 59). O reprocessamento com os volumes do Cenário 6 resultou em 3,00 MN (peça 59, p. 52), evidenciando ausência de rastreabilidade técnica para o parâmetro fixado.

Visto que o Poder Concedente se comprometeu a otimizar as profundidades por trecho (peça 48, p. 9), o que altera a distribuição volumétrica do projeto, a DMT deve ser obrigatoriamente recalculada para refletir a nova ponderação real entre os canais interno e externo.

Sob o prisma da materialidade, embora o valor unitário da dragagem de R\$ 16,30/m³ apresente convergência com o histórico do Contrato 25/2018 (SPI), a validação do preço de mercado não supre a necessidade de fundamentação técnica dos parâmetros de volume e distância. A precisão desses dados é o que garante que o custo total reflita a real necessidade de intervenção, evitando sobrepreços em itens de alta materialidade.

Conclui-se, portanto, que a modelagem financeira carece de ajustes finais para garantir a fidedignidade do orçamento referencial. As simplificações metodológicas identificadas na DMT e a divergência nos quantitativos de dragagem devem ser saneadas antes da publicação do edital em atendimento ao princípio do planejamento insculpido no art. 5º da Lei 14.133/2021.

*Diante do exposto, propõe-se **determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital, retifiquem a memória de cálculo detalhada da Distância Média de Transporte (DMT)***

global, fundamentada na nova média ponderada dos volumes de cada trecho, eliminando a inconsistência entre o Relatório Técnico e o EVTEA, garantindo a plena rastreabilidade do parâmetro utilizado no cálculo do custo unitário de dragagem, conforme o princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Cumprir destacar que a modelagem apresentada prevê uma dragagem de aprofundamento linear de -16 m para viabilizar um Calado Máximo Operacional (CMO) de 14,5 m em todo o acesso aquaviário.

Diante desse cenário, o Poder Concedente foi instado, por meio do Ofício de Requisição 121/2025 (peça 45), a justificar a adoção de profundidade uniforme, visto que a aplicação de cotas otimizadas e diferenciadas para cada trecho — como canal externo, canal interno e berços — poderia conferir maior eficiência técnica e econômica ao projeto.

Em resposta (peça 48, p. 5-6), o Poder Concedente esclareceu que a minuta contratual vincula os riscos e as penalidades ao CMO, e não a cota de profundidade específica, estratégia que visa incentivar a concessionária a investir em soluções de engenharia e operação mais eficientes e sustentáveis.

Embora o planejamento inicial contido no EVTEA previsse aprofundamento linear e uniforme de -16m DHN para todo o acesso aquaviário, a unidade jurisdicionada reconheceu, após a provocação deste Tribunal, a viabilidade de adotar profundidades otimizadas por trecho.

Com base em batimetrias atualizadas e nos parâmetros adotados pela Marinha do Brasil (NPCP/CPSC, 2022), os cálculos foram revisados para estabelecer cotas diferenciadas: 15,1m para os berços de atracação, 15,3m para o canal interno e 16,0m para o canal externo. Essa adequação técnica assegura que as intervenções sejam executadas de forma justaposta às necessidades de segurança de navegação e folga abaixo da quilha específicas de cada segmento (peça 48, p. 5-6).

Dessa forma, a adoção de profundidades otimizadas em substituição à cota uniforme representa avanço significativo na fidedignidade técnica do projeto, alinhando-o às normas da Autoridade Marítima e evitando o sobredimensionamento das intervenções.

Contudo, essa revisão não deve permanecer restrita ao campo normativo do contrato; é necessário que a redução das cotas nos berços e no canal interno seja integralmente transposta para as memórias de cálculo de volumes de dragagem, dado que o movimento de metros cúbicos é a variável primária que define tanto o CAPEX de aprofundamento quanto o OPEX de manutenção.

A permanência dos quantitativos de dragagem originais no fluxo de caixa, desatrelada das novas profundidades otimizadas (15,1m e 15,3m), configuraria inconsistência material grave, resultando em superestimativa de custos capaz de distorcer o valor presente líquido do projeto.

Portanto, o compromisso assumido pela jurisdicionada de revisar os cálculos conforme a NPCP/CPSC (2022) deve ser acompanhado do devido ajuste orçamentário na modelagem econômico-financeira, garantindo que a eficiência técnica se converta em benefício tarifário real.

Assim, a fidedignidade do projeto final depende da efetiva transposição dos compromissos de revisão assumidos pelo Ministério durante esta instrução. A retificação da otimização das profundidades por trecho é medida essencial para garantir a segurança jurídica e a precisão orçamentária do certame, mitigando riscos de pleitos de reequilíbrio decorrentes de falhas na concepção preliminar da modelagem.

Inicialmente, esta Unidade Técnica propôs determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital retifiquem as memórias de cálculo de volumes de dragagem contidas no EVTEA e na planilha de modelagem financeira, assegurando que a otimização das profundidades por trecho

— estabelecidas em 15,1m para os berços, 15,3m para o canal interno e 16,0m para o canal externo — reflita-se na redução proporcional dos volumes a serem dragados, bem como ajustem os custos de CAPEX e OPEX no fluxo de caixa do projeto em função dos novos quantitativos de dragagem obtidos, visando preservar a modicidade tarifária e a correção do VPL da concessão, conforme princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Cumprе ressaltar, no entanto, que a presente proposta de encaminhamento foi objeto de revisão após as contribuições colhidas na reunião de encerramento com os gestores, resultando em alteração do texto da proposta.

Diante do exposto, propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital, retifiquem as memórias de cálculo de volumes de dragagem contidas no EVTEA e na planilha de modelagem financeira, assegurando que a otimização das profundidades por trecho — estabelecidos em 15,3m para o canal interno e 16,0m para o canal externo — reflita-se na redução proporcional dos volumes a serem dragados, bem como ajustem os custos de CAPEX no fluxo de caixa do projeto em função dos novos quantitativos de dragagem obtidos, visando preservar a modicidade tarifária e a correção do VPL da concessão, conforme princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

A revisão da redação desta determinação justifica-se pela necessidade de alinhar o comando técnico à realidade operacional do projeto. Verificou-se que as profundidades dos berços, por estarem integradas à bacia de evolução, devem guardar simetria com o canal interno (15,3m), e que o impacto imediato da otimização de volumes reflete-se primordialmente no CAPEX. Quanto ao OPEX, os quantitativos só sofrerão alteração efetiva após a conclusão da dragagem de aprofundamento, prevista para o quarto ano do contrato. Portanto, as memórias de cálculo do OPEX deverão ser objeto de ajuste futuro, por ocasião da revisão quinquenal, com base em dados reais de sedimentação colhidos durante a execução contratual da concessão, assegurando que a correção do VPL e a modicidade tarifária sejam preservadas ao longo de todo o período contratual, sem comprometer a previsibilidade financeira imediata do certame.

Contenção da margem direita ao longo da Av. Prefeito Paulo Bauer

A Contenção da margem direita ao longo da Av. Prefeito Paulo Bauer é uma intervenção estrutural que visa proteger a integridade da avenida e permitir o alargamento do canal sem comprometer a estrutura viária existente, prevista para ser executada até o final do 3º ano da concessão. Esta obra é classificada como o segundo item de maior relevância na Curva ABC do projeto, com valor estimado de R\$ 66.346.476,51, representando aproximadamente 23,5% do CAPEX total.

Os fundamentos técnicos e os desenhos esquemáticos da intervenção estão no relatório conceitual “3. Investimentos Necessários para atender as demandas estabelecidas no plano mestre e conceituação” (peça 60).

Diante da natureza preliminar dessas informações, esta equipe de fiscalização solicitou esclarecimentos à Infra S.A. (peça 55) acerca da abrangência dos estudos, da integridade da composição analítica de custos, da viabilidade técnica de tirantes com extensão média de até 60 metros em área urbana consolidada, bem como o envio de memórias de cálculo de insumos críticos e eventuais estudos geológicos adicionais.

Em resposta (peça 54), a Infra S. A. esclarece que a documentação atual possui natureza conceitual e preliminar, servindo para delimitar o escopo e as estimativas iniciais de custo compatíveis com a fase de estruturação, não substituindo os projetos básico e executivo que serão desenvolvidos pela concessionária.

Reforça que as soluções indicadas no EVTEA não possuem caráter vinculante quanto à geometria. A obrigação contratual é de resultado e desempenho, permitindo que a futura concessionária proponha soluções alternativas tecnicamente justificadas no Plano Básico de Implantação (PBI).

Esclarece que a adoção de tirantes longos é apenas hipótese para fins de precificação inicial. O projeto executivo deverá mapear fundações e redes subterrâneas para mitigar interferências, podendo a solução ser substituída por cortinas autoportantes, muros de gravidade ou estacas secantes conforme a viabilidade identificada em campo.

Assim, devido às incertezas técnicas, o Poder Concedente propôs a inclusão das subcláusulas 18.1.45 e 18.2.25 na minuta do contrato. Tais dispositivos preveem o compartilhamento de risco na proporção de 70% para o Poder Concedente e 30% para a Concessionária sobre variações no investimento de contenção da margem direita, fixado como referência em R\$ 66.346.476,51 (pela 54, p. 1-3).

Embora a medida busque preservar o equilíbrio econômico-financeiro e a exequibilidade do projeto, ela evidencia que o risco geológico e urbano da obra não foi plenamente mitigado na fase de projeto, transferindo para a fase de execução a definição da solução definitiva e seus respectivos impactos financeiros.

Considerando que os estudos técnicos atuais possuem natureza conceitual e preliminar, a fidedignidade do cronograma de investimentos passa a depender de uma fiscalização exaustiva do PBI, que é o instrumento vinculante para a definição das soluções executivas.

É fundamental que o Poder Concedente assegure que a faculdade da concessionária de propor alternativas de engenharia não resulte em redução da qualidade técnica que comprometa a segurança da navegação ou as diretrizes de estabilidade estabelecidas.

Nesse contexto, a análise e aprovação do PBI deve ser monitorada com rigor, garantindo que eventuais mudanças estruturais fundamentadas em licenças ambientais ou urbanísticas sejam tecnicamente justificadas e formalmente aprovadas.

Tal controle visa impedir que o mecanismo de compartilhamento de riscos — que aloca ao Poder Concedente 70% de qualquer variação de custos sobre o valor referencial de R\$ 66.346.476,51 — seja desviado para cobrir aumentos de despesas decorrentes de lacunas ou incertezas técnicas na fase de estruturação conceitual do projeto.

Conclui-se que a alta materialidade da contenção da margem direita contrasta com a natureza meramente conceitual dos estudos que a fundamentam. A ausência de sondagens geológicas e a falta de inventário das estruturas precárias identificadas in loco transferem para a fase de execução um risco financeiro que deveria ter sido mitigado no planejamento.

Dessa forma, a fidedignidade do orçamento e a prevenção de reequilíbrios precoces dependerão da acuidade técnica com que o Poder Concedente fiscalizará as soluções definitivas no Plano Básico de Implantação (PBI).

*Assim, o tratamento consolidado dessa análise, bem como a respectiva proposta de encaminhamento para mitigar eventuais prejuízos ao interesse público, serão detalhados no tópico específico “**Alocação de Risco no Projeto**”, ao final desta instrução.*

Adicionalmente, no curso de inspeção técnica in loco, constatou-se a presença de atracadouros em avançado estado de degradação, situados na poligonal de influência direta das futuras obras de contenção da margem direita.

Diante disso, por meio do Ofício de Requisição 109/2025 (peça 40), o Poder Concedente foi instado a se manifestar sobre a ausência de previsão contratual para a remoção dessas estruturas, bem como sobre a respectiva alocação de riscos e impactos financeiros.



Em resposta (peça 49), o poder concedente esclareceu que, nos termos da subcláusula 18.1.3 do Contrato de Concessão, a responsabilidade pela gestão de interferências — incluindo custos de remanejamento e remoção de estruturas que colidam com os investimentos previstos — recai integral e exclusivamente sobre a Concessionária.

Todavia, ressaltou-se que os atracadouros identificados na margem direita não foram incluídos no rol de investimentos obrigatórios (CAPEX), uma vez que os estudos de simulação de manobras e os projetos de adequação geométrica do canal de acesso não indicaram a necessidade técnica de sua demolição, tampouco riscos estruturais decorrentes das obras de dragagem.

Dessa maneira, a ausência de previsão contratual específica para a intervenção nesses ativos justifica-se pela inexistência de utilidade operacional apurada na fase de planejamento. Contudo, caso a remoção dessas estruturas venha a ser futuramente exigida pela administração pública para viabilizar o escopo das atividades, o tratamento jurídico-financeiro será deslocado para a matriz de risco do Poder Concedente.

Nesse cenário, a intervenção seria enquadrada pelo Poder Concedente como vício oculto em Bens Reversíveis, conforme disciplina a subcláusula 18.2.7, observados os prazos decadenciais de 12 meses para equipamentos e 36 meses para infraestruturas, contados da Data de Assunção.

Dessa forma, a opção do Poder Concedente por mecanismos de compartilhamento de risco e o enquadramento de estruturas precárias visíveis como potenciais “vícios ocultos” evidenciam que a fase de planejamento não mitigou incertezas técnicas básicas.

Tal conduta afronta diretamente os princípios do planejamento e da eficiência, estabelecidos no art. 5º da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), os quais exigem que a Administração realize um diagnóstico preciso do objeto e uma alocação racional de riscos.

Ao deixar de inventariar e precificar interferências plenamente identificáveis na fase de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), transferindo a resolução dessas incertezas básicas para a fase de execução, o Poder Concedente abdica do seu dever de mitigação prévia, onerando indevidamente o erário por meio de cláusulas de compartilhamento e elevando a probabilidade de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro que comprometem a fidedignidade do orçamento e a eficácia da concessão.

A estratégia de alocação de riscos adotada busca compensar a insuficiência de estudos técnicos detalhados por intermédio de cláusulas de compartilhamento de custos. Tal postura não apenas fragiliza a fidedignidade do orçamento referencial do projeto, como também pode submeter o Poder Concedente a riscos fiscais elevados e à iminência de sucessivos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro. Em última análise, a utilização dessa sistemática para suprir lacunas de planejamento compromete a eficiência administrativa e a estabilidade da futura concessão portuária.

Com base na análise técnica, propõe-se recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, que, em futuros estudos, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar um inventário de interferências e obstáculos físicos para as intervenções que apresentem elevada materialidade, abstendo-se de utilizar a sistemática de “vícios ocultos” ou cláusulas genéricas de compartilhamento de riscos para estruturas físicas visíveis e identificáveis na fase de projeto, com o intuito de conferir fidedignidade ao orçamento referencial, garantir a segurança jurídica e mitigar a ocorrência de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de lacunas evitáveis na fase de planejamento.

Readequação do Molhe Norte (Navegantes)

A readequação do Molhe Norte é uma intervenção estrutural de abrigo marítimo prevista para ser executada no Ano 4 da concessão. Esta obra é classificada como o terceiro item de maior relevância na Curva ABC do projeto, com valor estimado de R\$ 63.676.868,40, representando aproximadamente 22,5% do CAPEX total destinado ao sistema aquaviário.

Cumprе ressaltar que um projeto conceitual elaborado pela Arcadis em 2013, foi levado a audiência pública (peça 19, p. 32) e previa outro layout para a readequação desse molhe, com valor significativamente superior, na ordem de R\$ 180 milhões.

O estudo atual realizado pela Hidrotopo em 2021 foi adotado como projeto referencial para a modelagem econômica, por se basear em estudos mais recentes que propõem comprimento menor para a estrutura, mas com geometria que garante maior abertura na entrada da barra. Esta solução técnica reduziu o custo para os atuais R\$ 63,6 milhões, priorizando o reaproveitamento do material rochoso existente (peça 19, p. 31-35).

Diferente de obras de engenharia civil comum, a readequação de molhes envolve altos riscos devido à incerteza sobre o volume real de pedras e as condições do leito marinho. Devido à falta de detalhamento histórico completo, o Poder Concedente estabeleceu cláusula de compartilhamento de risco (30% Concessionária e 70% Poder Concedente) sobre variações acumuladas nos investimentos desta obra.

A readequação do Molhe Norte pode ser considerado o coração da expansão do porto. A mudança do projeto original para o atual representa otimização de custos de quase 65%, sem comprometer a meta técnica de receber navios de 400m.

Dessa forma, a fiscalização deve ser rigorosa na aprovação do Plano Básico de Implantação, para assegurar que a solução técnica final apresentada pela concessionária mantenha a navegabilidade segura exigida pela Autoridade Marítima.

Em visita à Prefeitura de Navegantes, a equipe de auditoria foi informada sobre a preocupação de um molhe mais reduzido. A Prefeitura entende que o modelo inicialmente levado à audiência pública é mais adequado tendo em vistas aspectos socioambientais, em especial a dinâmica das ondas e a sedimentação na praia de Navegantes.

Assim, por meio do Ofício 109/2025 (peça 40), esta equipe questionou como os impactos socioambientais da readequação do molhe norte foram avaliados e incorporados na modelagem do projeto.

Em resposta (peça 49, p. 22-23), o poder concedente informou que a concessionária é integralmente responsável por todos os custos de licenciamento e de remediação de eventuais passivos ambientais (impactos em ondas e sedimentos), conforme a cláusula 18.1.24 do contrato.

E que caso a mitigação desses impactos exija alterações estruturais no molhe (dimensões ou direção), os custos decorrentes entram na regra de compartilhamento de risco específica para o Molhe Norte. Nesse cenário, variações em relação ao valor base são rateadas na proporção de 30% para a Concessionária e 70% para o Poder Concedente (cláusulas 18.1.44 e 18.2.24 do contrato).

Nesse sentido, é razoável considerar que a transição do projeto conceitual da Arcadis 2013 para a solução técnica da Hidrotopo 2021 representa otimização orçamentária expressiva, reduzindo o CAPEX sem abdicar das metas de navegabilidade para navios de 400 metros. Esta escolha, embora eficiente sob o prisma da economicidade, transfere para a fase de execução o desafio de conciliar a redução da estrutura física com as pressões socioambientais manifestadas pelo Município de Navegantes.

A modelagem contratual responde a este desafio de forma equilibrada ao alocar o risco de remediação ambiental à concessionária, enquanto protege a viabilidade do certame através do

compartilhamento de 70% dos riscos estruturais com o Poder Concedente, mitigando assim a carência de dados históricos e geológicos precisos sobre o leito marinho.

Dessa forma, a fidedignidade do plano de investimentos depende agora de uma fiscalização rigorosa sobre o PBI. Assim, é de suma importância que o Poder Concedente assegure que a autonomia tecnológica da concessionária não resulte em “desidratação” técnica da obra que comprometa a estabilidade da costa ou a segurança da navegação.

A aprovação do PBI deve ser monitorada de perto, garantindo que eventuais alterações estruturais exigidas por licenças ambientais sejam tecnicamente justificadas, evitando que a cláusula de compartilhamento de riscos se torne mecanismo de transferência indevida de custos para a União decorrente de falhas na concepção inicial do projeto referencial.

Em suma, embora a adoção da solução da Hidrotopo represente uma otimização orçamentária expressiva de 65% em relação ao projeto anterior, a carência de estudos conclusivos sobre a dinâmica de ondas e sedimentação na orla de Navegantes fragiliza a estimativa.

O acionamento da matriz de compartilhamento de riscos, neste caso, está condicionado à capacidade da futura concessionária de conciliar a eficiência econômica do projeto com as exigências do licenciamento ambiental e as pressões sociais locais, o que demanda monitoramento rigoroso por parte da Antaq na aprovação do PBI.

*Assim, o tratamento consolidado dessa análise, bem como a respectiva proposta de encaminhamento para mitigar eventuais prejuízos ao interesse público, serão detalhados no tópico específico “**Alocação de Risco no Projeto**”, ao final desta instrução.*

Readequação do Canal de Acesso

Para fins de fiscalização, foram aglutinados nesta categoria investimentos que totalizam aproximadamente R\$ 23 milhões (data-base out/2024), posicionando-se como o quarto item de maior relevância na Curva ABC do projeto. O escopo compreende:

- l) Reposicionamento do Guia Corrente: remoção e deslocamento de aproximadamente 57.053 m³ de pedras próximo à Prefeitura de Navegantes para eliminar interferências no canal interno (R\$ 10.773.645,37);*
- m) Remoção de Estruturas na Margem Esquerda: demolição de trapiches de concreto (950 m²) entre as boias B13 e F15, com estacas devendo ser cortadas na cota de -16,50m DHN (R\$ 7.408.860,86);*
- n) Intervenções no delfim: remoção e reconstrução do delfim oeste do Pier de Passageiros (R\$ 4.087.194,23); e*
- o) Remoção parcial (58m) do espigão transversal próximo à Rua Pres. Nereu Ramos (R\$ 1.005.831,20).*

A análise sistêmica dessas intervenções revela que se tratam de gargalos físicos e estruturais que atualmente restringem a evolução do porto para navios de 400 metros de LOA. Sob a ótica da auditoria, embora os itens possuam materialidade reduzida individualmente, sua execução é de natureza crítica para o cumprimento das metas contratuais de navegabilidade.

Por essa razão, a fiscalização priorizou a funcionalidade dessas obras como pré-requisitos necessários para o acesso aquaviário dos navios de grande porte previsto na modelagem.

Assim, por meio do Ofício 109/2025 (peça 40), esta equipe instigou o Poder Concedente a justificar o caráter compulsório dessas obras, visto que o modelo prevê liberdade à concessionária para definir o traçado geométrico.

Em resposta (peça 49), o MPor esclareceu que o EVTEA serviu apenas para a precificação inicial e não possui caráter vinculativo. Dessa forma, a concessionária detém autonomia para o projeto executivo, mas deve observar que a permanência desses obstáculos impediria tecnicamente o atingimento do gabarito de navegação exigido.

Ficou estabelecido que o PBI será o instrumento formal e definitivo de aprovação das soluções de engenharia pelo Poder Concedente. Para esta auditoria, o PBI constitui o marco de controle fundamental, no qual será avaliado se as soluções otimizadas pela concessionária atendem aos investimentos mínimos obrigatórios e mantêm a fidedignidade do plano de negócios (peça 49, p. 18-19).

O MPor relatou que, embora os riscos de engenharia tivessem sido alocados integralmente à concessionária no modelo inicial, reconhece que parte desses investimentos pode se mostrar desnecessária após o detalhamento dos projetos. Diante dessa oportunidade de melhoria, o Poder Concedente propôs um mecanismo de distribuição de riscos por meio da inclusão de subcláusulas contratuais específicas.

A modelagem revisada estabelece a inclusão das subcláusulas 18.1.45 e 18.2.25 na minuta do contrato, visando o compartilhamento de riscos na proporção de 30% para a concessionária e 70% para o Poder Concedente sobre a variação dos investimentos em obras de readequação, abrangendo o Molhe Norte, o Guia Corrente, a remoção de estruturas e as contenções.

Esta medida visa mitigar o risco associado à imprecisão quantitativa dos levantamentos preliminares. Além disso, a iniciativa acomoda eventuais otimizações no traçado geométrico que a concessionária venha a propor após a conclusão de estudos técnicos definitivos.

A proposta de compartilhamento de risco (30/70) afigura-se equilibrada frente às atuais deficiências de informações geológicas e batimétricas. O mecanismo assegura que flutuações extraordinárias de custo não inviabilizem as obras essenciais para o atingimento do calado operacional de projeto, garantindo a segurança jurídica e a exequibilidade do contrato de concessão.

Nesse sentido, quanto às fragilidades identificadas na modelagem no que diz respeito à readequação do canal de acesso ser verificado no PBI e a realocação de riscos, não constituem falhas isoladas, mas refletem um padrão de insuficiência técnica que se assemelha às inconsistências observadas nos demais investimentos críticos da Faixa A da Curva ABC, como a contenção da margem direita, a readequação do molhe de navegantes e as obras de derrocamento.

Esse cenário de “transferência de incertezas” para a fase de execução, amparado por uma matriz de riscos que onera desproporcionalmente a União, impõe riscos fiscais e operacionais transversais a todo o projeto. Diante da natureza sistêmica dessas fragilidades, o tratamento consolidado dessas análises, bem como a respectiva proposta de encaminhamento para mitigar eventuais prejuízos ao interesse público, serão detalhados no tópico específico “Alocação de Risco no Projeto”, ao final desta instrução.

Ademais, ressalta-se que, por intermédio do mesmo Ofício 109/2025 (peça 40), esta equipe de auditoria instou o Poder Concedente a se manifestar sobre a imprecisão da diretriz contida no EVTEA quanto à remoção de estacas “até o fundo do leito”.

Em resposta aos questionamentos desta equipe (peça 49, p. 25), o MPor, com o intuito de dirimir ambiguidades quanto à profundidade de remoção das fundações, propôs a inserção de cláusula específica no Anexo I do Contrato.

A nova redação estabelece que a remoção das estruturas na margem esquerda, em Navegantes, deve contemplar a demolição da superestrutura e o corte das estacas até a cota mínima de -16,50m DHN. Tal medida assegura a profundidade de projeto de -16,0m e garante a navegabilidade segura de



navios de 400m de LOA com calado de 14,50m, compatibilizando a infraestrutura com a Fase 2 do empreendimento.

A despeito do saneamento da omissão quanto às estruturas da margem esquerda, a equipe de fiscalização entende necessária a generalização desse parâmetro técnico para toda e qualquer remoção de obstáculos no canal de acesso.

Tal medida justifica-se pela existência de estruturas de atracação remanescentes na margem direita que, embora em estado precário e não contempladas na modelagem original do CAPEX, podem exigir intervenção futura. Assim, a fixação da cota de -16,50m como padrão normativo para remoções evita que obstáculos residuais comprometam a navegabilidade ou gerem custos extraordinários de dragagem não previstos na matriz de riscos.

Diante do exposto será proposto recomendar ao Ministério dos Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aperfeiçoem a redação das cláusulas editalícias e contratuais referentes à remoção de obstáculos, estabelecendo a cota altimétrica de -16,50m DHN como parâmetro técnico obrigatório para a retirada de toda e qualquer estrutura no canal de acesso, seja ela mapeada no CAPEX inicial ou identificada futuramente.

Adicionalmente, o poder concedente registra que o item “Novo dolfim de amarração oeste”, que tem custo estimado de R\$ 2.256.908,89, será removido do CAPEX, uma vez que a Autoridade Portuária não prevê uso operacional futuro para a referida instalação (peça 49, p. 22).

Propõe-se, assim, deixar de determinar ao MPor e à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes da publicação do edital, incluir na minuta final do contrato de concessão as subcláusulas que detalham o mecanismo de compartilhamento de risco (30/70) para as obras de readequação, e que a retirada do item “Novo dolfim de amarração oeste” seja refletida integralmente nas minutas jurídicas e seus anexos, no EVTEA e no Fluxo de Caixa Descontado final do projeto.

Revitalização Molhe Navegantes

A revitalização do Molhe de Navegantes, originalmente classificada com baixa materialidade na curva ABC da modelagem, consiste na reurbanização do acesso público com o objetivo de resgatar o potencial turístico da região.

Após reunião com a Prefeitura de Navegantes, identificou-se que o orçamento preliminar estava significativamente subestimado em relação ao requerido pela municipalidade. Enquanto o CAPEX original previa apenas R\$ 896.226,52, o projeto fornecido pela Prefeitura de Navegantes do “Parque Linear Molhe Pontal Sul” totaliza R\$ 25.362.191,28.

Diante dessa discrepância, por meio do ofício 109/2025 (peça 40), questionou-se como esse novo orçamento seria analisado e qual seria a forma de compensação ou absorção desses custos adicionais na matriz de riscos.

Em resposta (peça 49, p. 13-15), o poder concedente informa que incorporará o novo projeto de urbanização ao fluxo de caixa da concessão. Para isso será excluído apenas os itens com duplicidade em relação à readequação estrutural do Molhe Norte.

Informa também que a futura concessionária assumirá integralmente o risco financeiro desta revitalização urbana. Por se tratar de serviços de engenharia comum, o MPor definiu que não haverá direito a reequilíbrio econômico-financeiro por variações de custo nesta rubrica. Assim, a

responsabilidade pela execução financeira e os riscos de projeto permanecem sob encargo exclusivo do parceiro privado.

Dessa forma, a intervenção desta Unidade Técnica, ao promover a interlocução direta com a Prefeitura de Navegantes, resultou no saneamento de grave deficiência de planejamento no plano de investimentos da concessão. A identificação de que o CAPEX original (R\$ 0,8 milhão) representava apenas uma fração irrisória do custo real do projeto “Parque Linear Molhe Pontal Sul” (R\$ 25,3 milhões) permitiu o resgate da fidedignidade do orçamento referencial do projeto.

O reconhecimento da falha pelo Poder Concedente e o compromisso de incorporar o valor atualizado ao fluxo de caixa asseguram que a futura concessionária assuma uma obrigação financeira aderente à realidade executiva, mitigando riscos de conflitos institucionais ou de entrega de ativos com qualidade inferior à pactuada. Ademais, a alocação de 100% do risco financeiro desta rubrica ao parceiro privado protege o equilíbrio fiscal da União contra pleitos de reequilíbrio em itens de engenharia comum.

Adicionalmente, observa-se que a expressiva ampliação do escopo e da materialidade da intervenção — que saltou de uma rubrica marginal para um investimento de vulto — exige o reexame do cronograma de obrigações contratuais. É de suma importância que o Poder Concedente promova a compatibilização temporal e executiva entre as obras de revitalização urbana (Parque Linear) e as intervenções de readequação estrutural do Molhe Norte (previstas originalmente para o Ano 4).

A ausência de sincronia entre o projeto urbanístico e o projeto de engenharia de proteção marítima pode ensejar retrabalhos, ineficiências logísticas durante a construção e atrasos na homologação dos novos parâmetros operacionais do canal, demandando uma revisão detalhada dos marcos de entrega no Anexo I do Contrato (PEAA).

Assim, a retificação do orçamento referencial para a revitalização do Molhe de Navegantes encontra amparo no Princípio do Planejamento (Art. 5º da Lei 14.133/2021). A manutenção de valores manifestamente defasados ou subestimados no edital compromete a seleção da proposta mais vantajosa e a transparência do certame, violando o dever da Administração de instruir o processo com estudos técnicos que permitam a delimitação precisa dos encargos e investimentos do parceiro privado.

Diante do exposto, propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, e com vista a atender os princípios do planejamento e da eficiência esculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021, que, previamente à publicação do edital: i) formalizem na modelagem econômico-financeira final a inclusão do orçamento atualizado para a revitalização do Molhe de Navegantes, no montante de R\$ 25.362.191,28, realizando o devido expurgo de eventuais itens que apresentem sobreposição técnica comprovada com as obras de readequação estrutural do Molhe Norte; ii) assegurem que o instrumento convocatório e a minuta contratual explicitem a alocação integral (100%) dos riscos de variação de custos desta intervenção urbana à concessionária, vedando expressamente o direito a reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário para esta rubrica, por se tratar de serviços baseados em projeto de engenharia comum; e iii) revisem o cronograma de investimentos e obrigações constantes no Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA), de modo a compatibilizar o prazo de execução da revitalização urbana com as intervenções de readequação estrutural do Molhe Norte, garantindo a coerência executiva entre os projetos e evitando que o aumento do escopo urbanístico comprometa a celeridade das metas de navegabilidade previstas para a Fase 2 da concessão.

Implantação do VTS (Vessel Traffic Service)

É fundamental abordar a instalação e operação do sistema de gerenciamento de tráfego (VTS), especialmente ao considerar sua adoção em lugar de sistema mais abrangente como o VTMISS, que pode apresentar benefícios sociais que superam significativamente seu custo marginal em relação ao VTS, proporcionando ganhos de produtividade para toda a cadeia portuária.

Instado a se manifestar sobre a questão, o MPor ratificou a utilização do VTS (peça 48, p. 14-16). A justificativa apresentada fundamenta-se na observância às normas da Autoridade Marítima voltadas à segurança da navegação (NORMAM-602/DHN), tendo em vista que o VTMISS, além de mais onerosa, não consta com normativo específico da marinha.

A justificativa ressalta que, o alinhamento à NORMAM-602/DHN confere autoexequibilidade ao contrato, pois estabelece parâmetros objetivos e vistorias periódicas pela Marinha para a fiscalização do VTS. Argumenta ainda que, essa estrutura é reforçada por uma matriz de responsabilidades que delimita claramente as competências e obrigações da concessionária, da Autoridade Portuária e da Autoridade Marítima.

Com base nestes argumentos, a justificativa conclui que a ampliação do VTS para serviços de gestão operacional é considerada injustificável para o Porto de Itajaí, visto que o complexo possui poucos berços e todos estão sob gestão privada. Como a eficiência da atracação já é controlada pelos terminais, a inclusão dessas funcionalidades na concessão não traria vantagens operacionais imediatas.

Embora o Poder Concedente alegue a suficiência do VTS com base na ausência de normas da Autoridade Marítima para o VTMISS (peça 48), tal visão revela-se minimalista frente às diretrizes desta Corte de Contas. O Acórdão 2.707/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, recomenda expressamente a implementação de sistemas VTMISS em portos de grande movimentação, como é o caso do Complexo de Itajaí e Navegantes.

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Infraestrutura que:

(...)

9.2.2. dê continuidade ao projeto de implantação do Sistema de Gerenciamento de Informações do Tráfego de Embarcações (VTMISS) nos portos públicos brasileiros com maior tráfego de embarcações e/ou maior risco à navegação.

Com efeito, o VTMISS apresenta-se como evolução significativa em relação ao VTS. A diferença fundamental entre estes sistemas reside na abrangência e capacidade de integração: enquanto o VTS concentra-se essencialmente no monitoramento e organização do tráfego marítimo em áreas específicas, o VTMISS transcende esta função ao integrar múltiplas fontes de dados e sistemas operacionais portuários em uma plataforma unificada, gerando benefícios concretos para todos os agentes envolvidos na operação portuária.

Para a Autoridade Portuária, por exemplo, o VTMISS proporciona a gestão integrada de todas as operações, permitindo otimizar a utilização de berços, monitorar em tempo real as movimentações de carga e maximizar a capacidade operacional do porto. Esta visão holística resulta em maior eficiência administrativa e capacidade de planejamento estratégico, o que um VTS convencional não consegue oferecer ao mesmo nível.

Além da Autoridade Portuária, outros órgãos públicos, bem como entidades privadas, também podem se beneficiar desse sistema integrado:

- p) a alfândega e aduana beneficiam-se da rastreabilidade das cargas, facilitando o controle aduaneiro e a fiscalização de mercadorias com maior precisão e menor intervenção física;*

- q) *no caso da Autoridade Marítima, o VTMISS oferece ferramentas avançadas de monitoramento de segurança da navegação, incluindo alerta precoce de situações potencialmente perigosas e coordenação de operações de emergência, superando as funcionalidades básicas de tráfego disponíveis em um VTS. A capacidade de integrar dados meteorológicos, oceanográficos e de tráfego permite decisões mais seguras e fundamentadas;*
- r) *a Antaq encontra no VTMISS ferramenta robusta para fiscalização do setor, com capacidade de gerar relatórios detalhados sobre eficiência operacional, cumprimento de normas e desempenho das instalações portuárias. Estes dados, indisponíveis em um sistema VTS convencional, subsidiam análises regulatórias e desenvolvimento de políticas setoriais mais eficazes;*
- s) *para a vigilância sanitária e órgãos ambientais, o VTMISS proporciona monitoramento em tempo real de cargas sensíveis ou perigosas, alertas automáticos sobre potenciais riscos sanitários ou ambientais e coordenação eficiente em caso de necessidade de intervenção, permitindo abordagem preventiva; e*
- t) *No setor privado, os operadores e terminais portuários experimentam ganhos substanciais de produtividade com o VTMISS a partir da otimização de recursos, planejamento eficiente de operações e redução de tempos de espera, resultando em economia operacional.*

Nesse sentido, destacam-se os seguintes trechos da instrução elaborada no âmbito do TC 042.971/2018-7 (Relatório de Auditoria Operacional sobre a Regulação da Praticagem, peça 185, p. 23):

92. Além do fortalecimento do papel fiscalizador da Autoridade Portuária, o VTMISS aperfeiçoou o controle da cobrança de tarifas portuárias, uma vez que o integrou aos sistemas de Gestão Portuária e Porto Sem papel, registrando com precisão o tempo de permanência de um navio no berço e na área de fundeio.

93. Destacam-se, ainda, as contribuições com informações e imagens para investigações como a aproximação de embarcações suspeitas junto aos navios mercantes. Neste caso, informa-se imediatamente à Capitania dos Portos, à Polícia Federal e à Receita Federal de Vitória para investigarem a possibilidade de contrabando, tráfico de drogas ou ocorrência de outras irregularidades. Constatou-se que este tipo de situação praticamente não ocorre mais, pois os dados do balanço da implantação do VTMISS demonstram que o monitoramento fez com que as embarcações passassem a cumprir as determinações regulamentares e, assim, o número de infrações vem reduzindo paulatinamente.

94. Os dados do VTMISS gerados por meio de equipamentos, como sensores, marégrafos, radares, ou pelas imagens das câmeras de longo alcance, permitem repassar informações às embarcações, à Capitania dos Portos e à praticagem, para auxiliar na segurança da navegação e em futuros estudos para aprimoramento das operações portuárias.

(...)

142. Por outro lado, a implementação do VTMISS no Porto de Vitória demonstra como o controle do sistema de gerenciamento do tráfego pela AP, em conjunto com os equipamentos obrigatórios, pode assegurar a autonomia e fortalecer a Autoridade Portuária, além de contribuir para eficiência de outros órgãos públicos.

Dessa forma, nota-se que a possível implementação do VTMISS no Porto de Itajaí representaria evolução digital abrangente que beneficiaria toda a comunidade portuária. Diferentemente do Porto de Paranaguá, onde a multiplicidade de agentes impõe maior urgência na integração sistêmica, o Porto de Itajaí concentra um número reduzido de players no canal de acesso, o que, por um lado, mitiga a complexidade imediata de integração, mas, por outro, não afasta os expressivos ganhos



operacionais, de segurança e de eficiência que o VTMS proporciona em relação ao VTS convencional.

Inicialmente, foi proposto por esta Unidade Técnica recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleçam como obrigação da concessionária a instalação de equipamentos e as integrações necessárias à evolução do Vessel Traffic Service (VTS) para o Vessel Traffic Management Information System (VTMIS), ainda que em momento mais avançado da execução contratual e de forma escalonada.

Importa destacar, contudo, que a presente proposta de encaminhamento foi objeto de revisão após as contribuições colhidas na reunião de encerramento com os gestores, resultando no refinamento do texto para a seguinte redação:

Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem a possibilidade de prever mecanismos a serem adotados pela Concessionária a fim de fomentar a capacidade de integração e/ou a evolução para sistemas de gestão do tráfego de embarcações, tipo Vessel Traffic Management Information System (VTMIS), de forma a auxiliar na organização do tráfego aquaviário, ainda que em momento mais avançado da execução, estabelecendo possibilidade de avanço tecnológico desses sistemas de gestão, a fim de possibilitar eficiência operacional e consolidação de dados.

Nesse contexto, considerando que o contrato de concessão abrangerá longo período de vigência, é essencial que o instrumento contemple mecanismos de indução tecnológica que estimulem a Concessionária a evoluir seus sistemas de gestão de tráfego ao longo da execução contratual. Tal previsão se justifica especialmente pela necessidade de garantir que o sistema implantado permaneça interoperável com eventuais evoluções tecnológicas futuras, que possam vir a ser adotadas por um ou mais agentes que operam no canal. Assim, ainda que a implementação do VTMS não seja imposta como obrigação imediata, a ausência de qualquer incentivo contratual nesse sentido poderia resultar em obsolescência do sistema e oportunidade perdida de consolidação de dados e integração operacional ao longo da vigência da concessão.

Estimativas de despesas operacionais (OPEX)

No que concerne ao Operational Expenditure (Opex), a estrutura de custos está dividida em custos de operação/manutenção do canal, bacias, berços, custos gerais e administrativos e custos únicos (peça 20, p. 3).

A partir desta divisão delimitou-se a seguinte categorização: os custos de operação/manutenção do acesso aquaviário englobam a dragagem de manutenção, sinalização e balizamento, VTS e levantamentos hidrográficos. Já os Custos Gerais e Administrativos compreendem mão-de-obra própria, mão-de-obra terceirizada, seguros e taxas e custos ambientais.

Por fim, os custos únicos incluem ressarcimentos de estudos da Infra S.A., custos de realização do leilão, contribuição fixa e variável anual, além dos tributos.

Custos com Operação/Manutenção do Acesso Aquaviário

A dragagem de manutenção do canal de acesso está estruturada em duas etapas temporais distintas, iniciando-se no primeiro ano da concessão. A primeira etapa compreende o período do Ano 1 ao Ano 4, focada na manutenção da profundidade atual de -14m. Já a segunda etapa ocorre após o aprofundamento do canal, com intervenções anuais na cota de -16m até o término do contrato.

Para o dimensionamento dos volumes de sedimentos a serem removidos, a Infra S.A. fundamentou-se tecnicamente no Estudo de Balanço Sedimentar elaborado pelo consultor Paolo Alfredini (peça 58).

Este estudo, desenvolvido a partir de dados hidrológicos coletados entre 1993 e 2020, estabeleceu modelo que indica volume médio de assoreamento de 2.800.000 m³ em todo o acesso aquaviário na primeira etapa, da data de assunção até o final do ano 4, com variações entre 2.300.000 m³ e 3.300.000 m³ dependendo das condições meteoceanográficas. Já para segunda etapa de dragagem de manutenção, compreendida entre o início do ano 5 até o término do prazo de concessão, o estudo estabelece assoreamento médio de 5.300.000 m³ variação entre 4.400.000 m³ e 6.200.000 m³ (peça 58, p. 34).

No que tange à modelagem econômica, a estimativa de custos operacionais considerou a utilização de um único perfil de draga, com custo unitário fixado em R\$ 16,30/m³, idêntico ao utilizado na fase de investimentos. Essa premissa resulta em dispêndio anual de R\$ 45.461.825,30 durante a primeira etapa (até o 4º ano da concessão). Após o aprofundamento do canal (segunda etapa), o custo anual de manutenção é projetado em R\$ 86.224.414,48, refletindo o aumento do volume de sedimentação a ser dragado na nova cota (peça 20, p. 5).

Por sua vez, para fins de mobilização foram considerados equipamentos TSHD de 11.000m³ para dragagem dos acessos aquaviários e TSHD 1.800m³ para dragagem de berços (peça 20, p. 6), conforme tabela abaixo.

Tabela 15. Mobilização de dragas de manutenção dos períodos pré e pós aprofundamentos

Descrição	Unidade	Qtd	Custo Unitário (R\$)	Custo Total (R\$)
Mobilização de draga TSHD (11.000 m ³)	evento	1	144.301,00	144.301,00
Mobilização de draga TSHD (11.000 m ³) 375mn	evento	1	51.208,40	614.500,76
Mobilização de draga TSHD (1.800 m ³)	evento	1	24.994,52	299.934,30
Mobilização de draga TSHD (1.800 m ³) 375mn	evento	1	19.916,28	238.995,34
Total (R\$)				1.297.731,40

Fonte: EVTEA - Seção D – Operacional (peça 20, p. 6).

No que tange aos custos relativos à sinalização e balizamento náutico, entende-se por sinalização náutica o conjunto de sinais de auxílio à navegação que visa garantir navegação segura, fácil e econômica nas vias navegáveis, podendo ser classificados como visuais, sonoros e radioelétricos. O balizamento náutico, por sua vez, consiste em conjunto específico de boias e balizas que formam a sinalização de canais, rios, braços de mar e outras vias aquáticas.

Assim, a gestão da sinalização e do balizamento náutico do Porto de Itajaí compreende a manutenção contínua de sinais visuais, sonoros e radioelétricos, além da conservação de boias e balizas, visando assegurar a segurança e a eficiência da navegação.

Para tanto, a modelagem prevê gastos anuais de R\$ 774.752,66 a partir do primeiro ano da concessão, montante que abrange a operação dos sinais fixos e flutuantes existentes, bem como o provisionamento para a aquisição de materiais sobressalentes necessários à integridade do sistema, conforme demonstrado abaixo.

Tabela 16. Sinalização e Balizamento

Descrição	Unidade	Qtd	Custo Unitário (R\$)	Custo Total (R\$)
Manutenção Sinalização Náutica e Balizamento (Sinais Fixos)	mês	12	22.836,92	274.043,05
Manutenção Sinalização Náutica e Balizamento (Boias)	mês	12	20.299,48	243.593,76
Provisionamento para Aquisição de Material Sobressalente	mês	12	21.426,32	257.115,85
Total (R\$)				774.752,66

Fonte: EVTEA - Seção D – Operacional (peça 20, p. 6).

Como anteriormente mencionado, o VTS permite o monitoramento em tempo real das embarcações, possibilitando gestão segura e eficaz do tráfego marítimo na área selecionada. Este sistema identifica imediatamente incidentes que possam representar riscos para as tripulações e o meio ambiente, exibindo em ambiente gráfico os movimentos das embarcações nas áreas de aproximação. Cada embarcação é mostrada sobreposta a uma carta náutica digital em sua posição geodésica real, fornecendo sua identificação específica.

De acordo com as obrigações contratuais, o concessionário deve implementar o VTS nos dois primeiros anos do contrato (CAPEX) e, a partir do início do terceiro ano (previsto para 2029), assumir sua operação e manutenção. Os custos de operação do sistema compreendem principalmente o pessoal necessário, incluindo operadores, supervisores e um gerente do VTS, além daqueles associados a uma inspeção anual pela Autoridade Marítima.

Sobre o tema, cabe ressaltar que todos os aspectos relacionados à vistoria anual, operação, seleção de pessoal e implantação devem atender integralmente às exigências da NORMAM-602/DHN e demais normas aplicáveis.

Tabela 17. Detalhamento dos custos com o sistema VTS

Descrição	Unidade	Qtd	Custo Unitário (R\$)	Custo Total (R\$)
Serviços de manutenção de Vessel Traffic Service (VTS)	mês	12	29.247,74	350.972,91
Inspeções da Marinha do Brasil	evento	1	50.000,00	50.000,00
Total (R\$)				400.972,91

Fonte: EVTEA - Seção D – Operacional (peça 20, p. 7).

Quanto aos levantamentos hidrográficos, eles constituem processo científico de medição e descrição das características físicas que impactam diversas atividades marítimas, incluindo navegação, construção naval, dragagens e exploração em alto mar. Este processo enfoca sondagens, mapeamento costeiro, marés, correntes, fundo marinho e obstáculos, tanto emersos quanto submersos. O termo hidrografia é frequentemente utilizado como sinônimo para cartografia marítima, que representa a etapa final do processo hidrográfico, transformando os dados coletados em informação utilizável.

Para a concessão do acesso aquaviário, estão previstos dois tipos de levantamentos: os anuais de Categoria A, destinados à atualização de cartas náuticas oficiais, e os mensais de Categoria B, voltados para o monitoramento contínuo do acesso aquaviário.

Conforme estabelecido pela NORMAM-501/DHN (Normas da Autoridade Marítima para Levantamentos Hidrográficos), a principal diferença entre as categorias reside no aproveitamento dos dados obtidos. Enquanto os levantamentos da Categoria A fornecem dados para atualização de documentos náuticos oficiais, os da Categoria B não possuem esta finalidade específica. A tabela a seguir sintetiza alguns detalhes e os custos estimados:

Tabela 18. Detalhamento dos custos com levantamentos hidrográficos

<i>Descrição</i>	<i>Unidade</i>	<i>Qtd</i>	<i>Custo Unitário (R\$)</i>	<i>Custo Total (R\$)</i>
Levantamento Hidrográfico Multifixe Categoria A	evento	1	144.301,00	144.301,00
Levantamento Hidrográfico Multifixe Categoria B	mês	12	51.208,40	614.500,76
Levantamento Batimétrico Dupla Frequência	mês	12	24.994,52	299.934,30
Medição da Densidade da Camada de Sedimentos	mês	12	19.916,28	238.995,34
Total (R\$)				1.297.731,40

Fonte: EVTEA - Seção D – Operacional (peça 20, p. 7).

Custos Gerais e Administrativos

Os Custos Gerais e Administrativos compreendem mão-de-obra própria, mão de-obra terceirizada, seguros e taxas e custos ambientais.

Para dimensionar a equipe de mão de obra própria necessária às atividades da concessão, estabeleceu-se quadro composto por 36 colaboradores. A definição dos valores salariais e respectivos encargos foi baseada em parâmetros extraídos do sistema SICRO (SC-10/24), totalizando custo anual na ordem de R\$ 6.475.921,32 (peça 20, p. 8).

No âmbito dos seguros aplicáveis ao projeto de concessão do canal de acesso ao Porto de Itajaí, foram contempladas diversas modalidades que, em conjunto, correspondem a valor aproximado de R\$ 703.280,00 anuais (peça 20, p. 9).

Por fim, o componente ambiental do orçamento engloba despesas relacionadas a licenciamentos, elaboração de estudos e implementação de programas ambientais, representando monetariamente os diagnósticos preliminares necessários para licenciamento, operação e manutenção do canal de acesso a ser implementado e totalizam R\$ 3,7 milhões no primeiro ano e em torno de R\$ 2,5 milhões anuais ao decorrer da concessão (peça 22, p. 46).

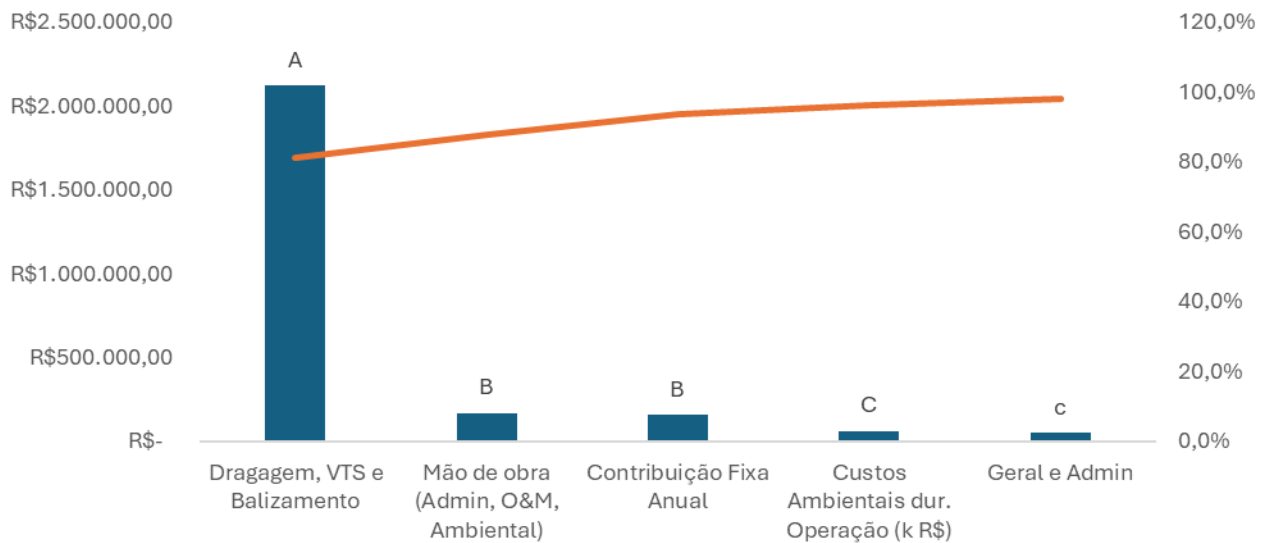
Análise AudPortoFerrovia

A análise das despesas operacionais (Opex) refere-se à avaliação dos custos necessários para manter o funcionamento do empreendimento após sua implantação, sendo fundamentais para determinar o fluxo de caixa e calcular indicadores econômicos como VPL e TIR.

Conforme a planilha que contém a modelagem econômico-financeira do projeto encaminhada a esta Corte de Contas (peça 21, item não digitalizável) foi possível consolidar os custos operacionais projetados para todo o horizonte contratual. Para fins de análise de materialidade, foram desconsiderados os pagamentos pontuais destinados a órgãos governamentais — como a contribuição inicial — permitindo a estruturação de uma Curva ABC de despesas operacionais (OPEX) que reflete o custo recorrente da concessão.

A análise da referida curva evidencia que a operação e manutenção do acesso aquaviário constitui o componente mais significativo do projeto, representando aproximadamente 90% do total de custos operacionais. Dada essa elevada representatividade, a presente instrução priorizará o exame deste agrupamento de despesas, visando assegurar a fidedignidade das premissas que impactam diretamente a viabilidade econômica e a modicidade tarifária do empreendimento.

Gráfico 4. Curva ABC dos custos operacionais.



Fonte: elaboração própria a partir do item não digitalizável da peça 21.

No projeto de concessão em análise, observa-se pela curva ABC que as despesas operacionais se concentram predominantemente nas atividades de dragagem de manutenção, VTS e balizamento, similarmente ao verificado nas despesas de capital. O cronograma de desembolsos abaixo apresentado evidencia esta distribuição, com valores significativos e recorrentes alocados para as operações de dragagem ao longo de todo o período contratual.

Tabela 19. Cronograma de desembolsos (CAPEX e OPEX) da concessão

		Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4
		2027	2028	2029	2030
Mobilização de Dragas TSHD	Capex	0,00	0,00	0,00	0,00
	Opex	6.325.421,61	2.766.963,77	2.766.963,77	2.766.963,77
Dragagem	Capex	0,00	0,00	0,00	95.312.898,99
	Opex	45.461.825,30	45.461.825,30	45.461.825,30	45.461.825,30
Remoção do Soçobrado Pallas	Capex	22.971.191,96	0,00	0,00	0,00
Revitalização do Molhe de Navegantes	Capex	896.226,52	0,00	0,00	0,00
Intervenções em estruturas ao longo do canal (Readequação estruturas + remoção/novo dolfim)	Capex	0,00	11.496.055,09	0,00	0,00
Contenção margem direita (Av. Pref. Paulo Bauer)	Capex	22.115.492,17	22.115.492,17	22.115.492,17	0,00
Intervenções no Molhe, Guia Corrente e Espigões	Capex	0,00	0,00	11.779.476,57	63.676.868,40
Sinalização Náutica	Capex	0,00	0,00	0,00	0,00
	Opex	774.752,66	774.752,66	774.752,66	774.752,66
VTS	Capex	9.229.558,97	0,00	0,00	0,00
	Opex	0,00	0,00	400.972,91	400.972,91
Estudos e Levantamentos Hidrográficos	Capex	0,00	350.081,12	350.081,12	350.081,12
	Opex	1.153.430,40	1.153.430,40	1.153.430,40	1.153.430,40
Mão de Obra Própria (Operação)	Opex	6.475.921,32	6.475.921,32	6.475.921,32	6.475.921,32
Obs: Os valores apresentados no cronograma não contemplam percentuais de engenharia e contingências.	Total Capex	55.212.469,62	33.961.896,01	34.245.049,86	159.339.848,51
		Período de obtenção da LI (Dragagem)			

Fonte: Adaptado, EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 19, p. 38)

Com relação aos custos associados às dragagens de manutenção, a análise verificou que foram calculados mediante a multiplicação do custo unitário pelo volume de material a ser dragado anualmente. Para a determinação dos custos unitários, verificou-se a aplicação das mesmas premissas e parâmetros metodológicos utilizados na estimativa do CAPEX, os quais já foram objeto de análise anterior.

Dessa forma, para avaliar a adequação das projeções de despesas operacionais referente aos serviços de dragagem de manutenção, a análise concentrou-se especificamente na verificação dos parâmetros adotados para a estimativa dos volumes de sedimentos a serem removidos em cada ciclo anual de dragagem e os serviços relacionados a mobilização.

Como mencionado, o dimensionamento volumétrico das dragagens fundamentou-se no Estudo sobre Balanço Sedimentar nos Acessos Aquaviários do Porto de Itajaí (SC), desenvolvido pelo especialista Paolo Alfredini (peça 58). Este estudo utilizou robusta base de dados hidrológicos coletados entre 1993 e 2020, resultando em modelo de assoreamento que indica volumes médios e bandas de variação específicas para cada trecho.

Ademais, ressalta-se que o contrato de concessão estabelece mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro que se aplica nas situações em que os volumes efetivamente dragados ultrapassem ou fiquem aquém das projeções do modelo, considerando inclusive as faixas de variação previstas. Esta cláusula contratual constitui instrumento de mitigação de riscos associados a eventuais imprecisões nas estimativas volumétricas, preservando a sustentabilidade financeira da concessão mesmo diante de condições meteoceanográficas e hidrológicas que resultem em taxas de sedimentação significativamente divergentes das projetadas.

Com efeito, o referido dispositivo traz a seguinte redação (peça 15):

18.3. A alocação de riscos relativos ao volume de assoreamento do **Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí**, para fins de dragagem de manutenção, é estabelecida nos seguintes termos:

- (i) se o volume de assoreamento estiver compreendido na Faixa dos Valores de Referência (FVR) de que trata o **Anexo 1**, o risco é integralmente da **Concessionária**;

se o volume de assoreamento estiver acima da Faixa dos Valores de Referência (FVR) de que trata o **Anexo 1**, a **Concessionária** terá direito a reequilíbrio econômico-financeiro contratual a seu favor, mediante **Revisão Extraordinária**, nos termos da Cláusula 23; e

se o volume de assoreamento estiver abaixo da Faixa dos Valores de Referência (FVR) de que trata o **Anexo 1**, o **Poder Concedente** terá direito a reequilíbrio econômico-financeiro contratual a seu favor, mediante **Revisão Extraordinária**, nos termos da Cláusula 23.

Por sua vez, o Anexo 1 da minuta de contrato (peça 16, p. 34-35) estabelece a faixa dos valores de referência (FVR) que subsidiam o compartilhamento de risco em tela, nos termos adiante positivados:

Tabela 20. Faixa dos valores de referência dos volumes de assoreamento

Estágio	Faixa dos Valores de Referência (FVR)		
	Volume de assoreamento na Baía de Itajaí em m³ de sedimentos		
	Limite mínimo	Valor base	Limite máximo
Fase de execução da dragagem de manutenção: Da Data de Assunção até o final do Ano 4	- 17%	2.788.240 m³	+17%
Fase de Manutenção do nível de serviço: do início do Ano 5 até término do Prazo de Concessão	- 17%	5.288.269 m³	+17%

Fonte: Anexo 1 da minuta de contrato de concessão (peça 16, p. 34 e 35).

Com efeito, segundo o referido Anexo 1, os limites mínimos e máximos de assoreamento acima correspondem a meio desvio padrão observado na série amostral de 28 anos de vazão sólida em

suspensão nas principais bacias hidrográficas medidas em postos fluviométricos entre os anos de 1999 e 2017 (peça 16, p. 35).

Em resposta ao Ofício de Requisição 92/2025, o MPor encaminhou o detalhamento dos estudos técnicos, fundamentados, entre outras fontes, no Relatório Técnico de Balanço Sedimentar de autoria do Prof. Paolo Alfredini (peça 58). Este documento estabelece a base metodológica para o cálculo das taxas de assoreamento e a definição dos volumes de dragagem, abrangendo tanto a manutenção das profundidades nominais atuais quanto as projeções para o futuro aprofundamento do acesso aquaviário.

Nesta formulação, o volume de aporte fluvial é obtido por meio de curvas-chave sólidas dos rios Itajaí-Açu e Itajaí-Mirim, baseando-se em 28 anos de registros hidrológicos (1993-2020). O aporte litorâneo é estimado de forma indireta ou por fórmulas empíricas de transporte de areias, enquanto a variação de volume depositado é aferida por levantamentos hidrográficos batimétricos que permitem calcular a taxa de assoreamento mensal e anual das áreas portuárias.

A estimativa da variação volumétrica de sedimentos baseia-se em critérios de medição usuais de contratos de dragagem, fundamentando-se na diferença entre levantamentos hidrográficos sucessivos realizados com ecobatímetro multifeixe de alta frequência e classificados como Categoria B. Por meio dessa metodologia, identifica-se o volume de material acumulado acima da profundidade nominal (cota de projeto), acrescida das tolerâncias contratuais previstas para a manutenção das áreas náuticas do porto.

O assoreamento médio anual para o gabarito atual de -14m é estimado em 2.800.000 m³. Para o cenário de aprofundamento pretendido de -16,00m, a projeção de assoreamento médio anual eleva-se para 5.300.000 m³, representando um incremento de aproximadamente 90% no esforço de manutenção decorrente da readequação geométrica tendo em vista que a dragagem de aprofundamento é de 5.845.679m³.

Por sua vez, a auditoria identificou que a principal fonte de incerteza no modelo reside no volume dragado, uma vez que os dados fornecidos pela Superintendência do Porto de Itajaí (SPI) basearam-se em cifras contratuais fixas de 2.400.000m³ por jato d'água, sem detalhamento da variação real mensal. Essa imprecisão impacta o cálculo indireto do aporte litorâneo, exigindo cautela na aceitação dos valores médios sem a devida margem de segurança estatística (peça 58, p. 22).

Visando o refino das estimativas antes do início das obras em 2026, o próprio relatório de sedimentação, dentre outras coisas, recomenda: i) Sistematizar banco de dados de Levantamentos Hidrográficos (LH) com periodicidade mensal; ii) Instalar equipamento ADCP próximo aos molhes para aferir a variação sazonal do transporte litorâneo; e iii) Monitorar a retenção de sedimentos em reservatórios a montante (barragens) para ajustar o aporte fluvial futuro (peça 58, p. 36).

No âmbito do Ofício de Diligência 109/2025 (peça 40), instou-se o Poder Concedente a descrever as medidas de mitigação dos processos sedimentares e seus respectivos impactos na modelagem econômico-financeira. Adicionalmente, questionou-se a existência de previsão contratual para a realização de estudos de dinâmica sedimentar, visando ao mapeamento e à otimização da dragagem de manutenção ao longo do prazo da concessão.

Em resposta (peça 49), o MPor esclareceu que, embora a modelagem atual já preveja Planos de Dragagem anuais e levantamentos hidrográficos contínuos, não havia previsão formal para estudos de sedimentação no contrato. Diante do questionamento da auditoria, o Ministério propõe agora incluir uma nova exigência: a Concessionária deverá apresentar, anualmente, estudo de modelagem da sedimentação e da taxa de assoreamento. Esse estudo deverá utilizar a série histórica de batimetrias coletadas e dados externos, servindo de subsídio técnico para o planejamento das obras de manutenção.

Dessa forma o poder concedente propôs incluir o subitem 108.1 no anexo 1 do contrato nos seguintes termos:

108. A Concessionária deverá formular Plano de Dragagem, documento de planejamento anual de execução das obras e dos serviços de dragagem, antes do início das atividades da dragagem em cada ano contratual, a ser apresentado e discutido com o Comitê de Dragagem.

108.1 Conjuntamente com o Plano de Dragagem anual, a Concessionária deverá apresentar o resultado do estudo de modelagem da sedimentação e a taxa de assoreamento do canal, a ser elaborado com base nos dados batimétricos coletados pela Concessionária e nos demais dados externos disponíveis.

Vale registrar que, a estruturação do risco de assoreamento por meio da Faixa dos Valores de Referência (FVR) mostra-se aderente às melhores práticas de matriz de riscos em concessões portuárias, ao estabelecer limites objetivos (17,5% a 17,5%) para o compartilhamento de incertezas geológicas e hidrológicas, o que preserva o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e mitiga a ocorrência de pleitos extraordinários oportunistas.

Conclui-se que, embora o modelo de balanço sedimentar fundamente-se em uma série hidrológica de longo prazo, a fidedignidade das projeções de OPEX é sensível à imprecisão dos dados históricos de dragagem da SPI, que operam sob uma lógica de cifras contratuais fixas desvinculadas da variação mensal real. A inclusão da subcláusula 108.1 no Anexo 1, ao impor a obrigatoriedade de estudos anuais de modelagem sedimentar baseados em batimetrias contínuas, constitui uma salvaguarda regulatória essencial para mitigar essa opacidade informacional.

Todavia, a plena eficácia da matriz de riscos baseada na FVR e a modicidade tarifária dependem do cumprimento rigoroso das diretrizes técnicas de monitoramento propostas pelo especialista Paolo Alfredini, assegurando que o planejamento operacional das dragagens de manutenção reflita a dinâmica sedimentar fática do estuário e não apenas estimativas teóricas sujeitas a erros de calibração.

Ante o exposto, propõe-se recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que: i) estabeleçam, nas diretrizes de elaboração do Plano de Dragagem, que o estudo de modelagem da sedimentação a ser apresentado anualmente pela concessionária incorpore as recomendações técnicas do Relatório de Balanço Sedimentar (peça 58, p. 36-37), notadamente quanto à sistematização de banco de dados de Levantamentos Hidrográficos (LH) mensais e ao monitoramento da retenção de sedimentos em reservatórios a montante; e ii) avaliem a inclusão, no Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA), da obrigatoriedade de instalação de equipamentos de medição de correntes e transporte de sedimentos (como ADCP) em pontos estratégicos do canal, como subsídio técnico para o Comitê de Dragagem na validação das Revisões Extraordinárias decorrentes de assoreamento extraordinário.

No que tange aos serviços de mobilização de dragagem, a equipe de fiscalização identificou uma inconsistência no confronto entre a Seção D (Operacional) e o cronograma previsto na Seção C do EVTEA.

Notou-se que na tabela 5 da Seção D (peça 20, p. 6), a composição do custo de mobilização prevê duas operações para a draga TSHD 11.000 m³ e duas para a draga TSHD 1.800 m³, totalizando R\$ 1.297.731,40.

Entretanto, a Seção C, no item “9. Cronograma” (peça 19, p. 38), apresenta valores divergentes: R\$ 6.325.422,00 para o primeiro ano e R\$ 2.766.964,00 a partir do segundo ano. Esta última projeção é a que foi efetivamente transposta para o fluxo de caixa na planilha “ABC01_Financial_Model Canal



ITJ_v_25_anos_fl_e5” (item não digitalizável da peça 21), evidenciando uma divergência entre a memória de cálculo e o modelo financeiro.

Diante desse descompasso, o Poder Concedente foi instado a manifestar-se. Em resposta (peça 48), a jurisdicionada reconheceu a impropriedade e informou a necessidade de revisão do OPEX de mobilização e procedeu com a supressão da mobilização referente à draga TSHD 1.800m³, o que harmoniza os custos operacionais com o cronograma físico-financeiro do projeto.

Dessa forma, diante do compromisso formal assumido pelo Poder Concedente, propõe-se deixar de determinar ao Ministério dos Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes da publicação do edital, realizar a supressão voluntária dos custos de mobilização da draga TSHD 1.800 m³ no OPEX do projeto, o que saneia a inconsistência identificada, restaura a fidedignidade da modelagem econômico-financeira e dispensa a imposição de novas medidas impositivas por parte deste Tribunal.

No que concerne ao sistema VTS, identificou-se um descompasso temporal na modelagem do OPEX na planilha ABC01_financial_Model Canal ITJ_v_25_anos_fl_e5, aba “OPEX” (peça 21, item não digitalizável).

Por intermédio do Ofício 109/2025 (peça 40), o Poder Concedente foi instado a se manifestar sobre a previsão de despesas operacionais já a partir do Ano 1 da concessão, visto que o cronograma de investimentos e desembolsos aponta que a entrada em operação plena e a respectiva manutenção do sistema ocorreriam apenas a partir do Ano 3.

Em resposta (peça 49), o poder concedente assumiu erro ao revisitar o modelo, e se comprometeu a ajustar a planilha para que os custos de mão de obra do VTS sejam considerados a partir do terceiro ano.

Deste modo, propõe-se deixar de determinar ao MPor e à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que as unidades jurisdicionadas dispõem-se a, antes da publicação do edital, retificar a falha identificada, referente ao descompasso temporal entre o cronograma da modelagem das despesas operacionais (OPEX) do sistema VTS.

Alocação de Riscos no Projeto

Esta análise tem como objetivo avaliar se o projeto contempla medidas preventivas e mitigadoras para os riscos que permanecem sob responsabilidade do poder público. Adicionalmente, pretende-se examinar a eficiência na alocação dos principais riscos entre os parceiros público e privado, verificando se esta distribuição segue as boas práticas de mercado, atribuindo cada risco à parte com melhores condições de mitigá-lo e gerenciá-lo.

Diante desse objetivo, para conduzir avaliação abrangente deste tema, foi aplicada, dentre outras, à luz das orientações gerais constantes da Portaria-Segecex 31/2010, a técnica denominada Diagrama de Verificação de Risco (DVR), conhecida na literatura como Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco.

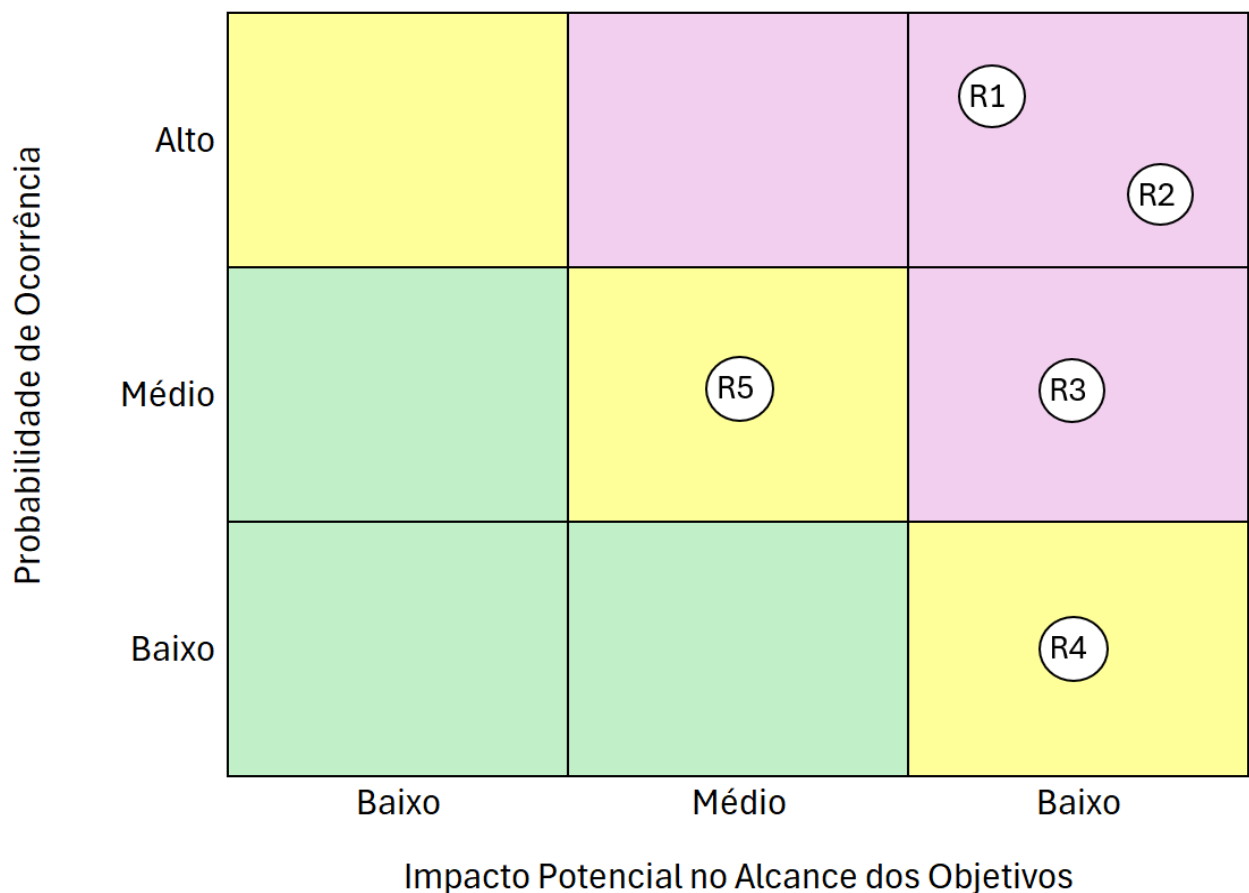
O DVR é ferramenta de gestão de risco do planejamento estratégico organizacional que busca gerenciar efeitos adversos que possam prejudicar processos de gestão. No âmbito do controle, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) difundiu amplamente

sua aplicação, oferecendo diretrizes sobre governança, ética, controle interno, gestão de riscos, fraudes e relatórios financeiros.

Aplicada a partir das informações obtidas na matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats – Matriz de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças), a DVR orienta o encaminhamento do trabalho de auditoria.

A partir desta investigação sistemática, a equipe de fiscalização, baseada na experiência dos auditores, elaborou a matriz SWOT (peça 62) e foram identificados riscos relevantes específicos, incluindo: “risco moral” (Moral Hazard) e seleção adversa; risco de frustração de demanda por dessincronização (ITJ01); risco de judicialização por deficiência na participação social; risco de não cumprimento das metas de desempenho; e risco de contingências fiscais.

Gráfico 5. Diagrama de Verificação de Risco (DRV).



R1: Risco Moral (Moral Hazard) e Seleção Adversa;

R2: Risco de Frustração de Demanda por Dessincronização (ITJ01);

R3: Risco de Judicialização por Deficiência na Participação Social;

R4: Risco de Não Cumprimento das Metas de Desempenho;

R5: Risco de Contingências Fiscais.

Fonte: Elaboração própria, peça 62.

Os elementos mais críticos (R1 e R2) serão analisados detalhadamente nas seções subsequentes, apresentando as implicações e medidas mitigadoras correspondentes.

Risco Moral (Moral Hazard) e Seleção Adversa

Este risco caracteriza-se pelo incentivo econômico distorcido gerado quando uma das partes contratantes (neste caso, a futura concessionária) possui informações privilegiadas ou maior controle

técnico sobre a execução, enquanto a outra parte (Poder Concedente) assume a maior parcela do ônus financeiro de eventuais imprecisões.

No contexto do canal de acesso ao porto de Itajaí, o risco manifesta-se pela possibilidade de licitantes ofertarem lances agressivos no leilão para consagrarem-se vencedores (seleção adversa), planejando recuperar margens financeiras durante a elaboração do Plano Básico de Implantação (PBI).

A causa raiz deste risco reside na combinação entre a natureza “conceitual” dos estudos de engenharia atuais e a cláusula de compartilhamento de riscos que aloca 70% dos custos excedentes à União e apenas 30% à concessionária.

Ante a carência de levantamentos geotécnicos conclusivos e de estudos detalhados sobre derrocamento e dinâmica sedimentar, aliada à inexistência de um traçado geométrico vinculante, o PBI assume papel central e determinante para o projeto, podendo resultar em superestimativas de custos a serem pagas majoritariamente pelo erário.

Para mitigar este efeito, é de suma importância uma fiscalização rigorosa das soluções de engenharia propostas, garantindo que otimizações de traçado resultem em benefícios tarifários e não apenas em ganhos privados sob a proteção do risco compartilhado.

Análise AudPortoFerrovia

Da análise dos estudos de engenharia e das respostas das diligências (peças 48, 49 e 54) revela-se que o modelo de desestatização adota uma estrutura de alocação de riscos atípica para itens da Faixa A da Curva ABC, estabelecendo, ordinariamente, compartilhamento de riscos para intervenções de engenharia que deveriam deter maior nível de detalhamento ou mesmo de maturidade.

Em decorrência das diligências efetuadas por esta unidade técnica (peças 49 e 54), o Poder Concedente propôs a inclusão das subcláusulas 18.1.45, 18.1.46, 18.2.25 e 18.2.26 na minuta contratual, estabelecendo o compartilhamento de riscos na proporção de 70% para a União e 30% para a concessionária. Assim, aproximadamente 2/3 do CAPEX total do empreendimento (cerca de R\$ 200 milhões), está submetido a mecanismos de rateio de custos entre o Poder Concedente e a futura concessionária.

Estes mecanismos de compartilhamento de risco abrangem as variações de custo em investimentos críticos, especificamente na contenção da margem direita do canal, na readequação do molhe, na readequação do acesso aquaviário e nos volumes de derrocamento. Tal medida, ao diferir a solução de incertezas técnicas para a fase de execução (PBI), pode configurar cenário de Moral Hazard, visto que a União absorve a maior parcela do ônus financeiro de eventuais imprecisões orçamentárias.

A utilização de orçamentos baseados em estudos conceituais defasados e sem sondagens geotécnicas específicas para itens que compõem parcela relevante do CAPEX fere o requisito de fidedignidade estabelecido no art. 9º da IN-TCU 81/2018.

Um dos principais pontos de preocupação e que introduz incertezas sobre a fidedignidade do orçamento referencial reside na readequação do Molhe de Navegantes. Verifica-se que, já na modelagem inicial, o projeto conceitual original (Arcadis, 2013) previa investimentos na ordem de R\$ 180 milhões, enquanto a modelagem atual baseia-se em estudo revisado (Hidrotopo, 2021) orçado em apenas R\$ 63,6 milhões.

Essa redução drástica de aproximadamente 65%, desacompanhada de estudos socioambientais conclusivos (em especial quanto à dinâmica de ondas e sedimentação na praia, conforme informações coletadas em visita técnica), fragiliza a estimativa de CAPEX e eleva o risco de reequilíbrios financeiros precoces. Além disso, pode ocasionar ônus para o Poder Público, dado que a União assume, conforme matriz de riscos, 70% do risco de variação sobre esse montante.

Adicionalmente, destaca-se o muro de contenção da margem direita, classificado como o segundo item de maior materialidade na Curva ABC, com investimentos previstos superiores a R\$ 66 milhões. Conforme reconhecido pela Infra S.A. (peça 54), o orçamento deste item baseia-se em estudos de natureza conceitual e preliminar.

Ante a ausência de estudos mais aprofundados, a modelagem optou por transferir a solução definitiva de engenharia para a contenção da margem direita para a fase de execução, adotando o mesmo mecanismo de compartilhamento de riscos na proporção de 70% para a União e 30% para a concessionária.

De forma análoga aos riscos identificados na margem direita, as intervenções destinadas à “Readequação do Canal de Acesso” — que englobam o reposicionamento do guia corrente, a remoção de estruturas na margem esquerda e a supressão de delfim — totalizam um CAPEX estimado em aproximadamente R\$ 23 milhões. Tais obras são consideradas essenciais na modelagem para viabilizar o tráfego do navio-tipo.

Contudo, observações colhidas durante visita técnica indicam que a geometria atual do canal pode permitir otimizações que tornariam algumas dessas intervenções desnecessárias ou menos onerosas. Instado a se manifestar sobre a precisão desses investimentos, o Poder Concedente reiterou que a solução de engenharia será dirimida apenas na fase de PBI, sob o regime de compartilhamento de riscos 70% para a União e 30% para a concessionária (peça 49, p 18-21).

Na mesma toada, apurou-se que, inicialmente, os custos potenciais de derrocamento (remoção de material rochoso) não haviam sido quantificados no CAPEX do projeto devido à incerteza dos dados disponíveis. O Poder Concedente adotava, até então, uma postura conservadora, prevendo a obrigação de execução dos serviços pela concessionária com a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro posterior.

Contudo, em resposta às diligências deste Tribunal (ofício 109/2025, peça 40), o Poder Concedente optou por revisar a modelagem e incluir o custo do derrocamento diretamente no fluxo de caixa inicial, visando conferir maior transparência ao estudo e avaliar precocemente o impacto tarifário.

Diante da fragilidade dos dados técnicos disponíveis, foi proposta pelo Poder Concedente a inclusão de cláusulas na minuta contratual para o compartilhamento do risco sobre a variação do volume de material derrocado na mesma proporção já apresentada (peça 49, p. 6-10).

Dessa forma, verifica-se que a solução definitiva de engenharia foi transferida, quase que em sua totalidade, para o Plano Básico de Implantação e a União arcará com a maior parcela (70%). Sob a ótica do controle externo, licitantes podem ser incentivados a ofertar lances agressivos no leilão sob a premissa de que eventuais insuficiências técnicas do projeto revisado serão corrigidas e financiadas majoritariamente pelo erário durante a aprovação do PBI.

Essa estratégia de “análise a posteriori” é temerária. Conforme a Cláusula 8.2 do contrato, o Poder Concedente tem apenas 60 dias após a assinatura para manifestar não objeção ao PBI. Esse prazo exíguo, somado ao fato de que a Administração do Porto deve auxiliar a Antaq na fiscalização de obras de engenharia, cria um gargalo decisório.

Esse estreito lapso temporal de 60 dias impõe um ônus desproporcional à Antaq, exigindo que a agência valide, em curto período, complexas soluções de engenharia, estudos e modelagens de derrocamento que o próprio Poder Concedente não logrou definir com precisão durante a estruturação do projeto. A concentração de análises técnicas críticas em uma janela tão exígua, sob o risco de anuência tácita ou paralisia do cronograma, fragiliza o poder de fiscalização do regulador.

O cenário de assimetria de informação torna-se crítico, pois a concessionária detém o domínio técnico do projeto executivo e dos custos reais de campo, enquanto a agência atua sob pressão



administrativa e prazos decadenciais, o que eleva o risco de validação de quantitativos superestimados ou soluções de engenharia ineficientes que acabarão sendo pagas em 70% pela União.

Ademais, tal arranjo promove um deslocamento indevido de responsabilidades institucionais, transmutando o papel da Antaq de um ente regulador e fiscalizador para um “coestruturador” de projetos em fase de execução. Ao permitir que a definição estrutural de aproximadamente 2/3 do CAPEX ocorra após a assinatura do contrato, o modelo aumenta a responsabilidade da Agência após a assinatura do contrato.

Sem um corpo técnico dimensionado para realizar o acompanhamento necessário em projetos dessa magnitude simultaneamente à gestão ordinária da concessão, a Antaq corre o risco de ver o PBI transformar-se de um instrumento de controle em um mero formalismo homologatório.

O gargalo decisório ora identificado sinaliza um perigo estratégico: a regulação torna-se reativa e vulnerável a pleitos oportunistas logo no início da vigência contratual. Sem uma base técnica sólida e vinculante estabelecida pré-leilão, cada divergência interpretativa sobre a real necessidade de uma obra ou a exatidão de um volume dragado no PBI poderá desaguar em disputas técnicas e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário.

Essa problemática da insuficiência de dados técnicos em itens com compartilhamento de riscos não é inédita nas fiscalizações deste Tribunal. Recentemente, no âmbito da desestatização do Tecon 10 em Santos (Acórdão 2.894/2025-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Antônio Anastasia), esta Corte identificou risco análogo em intervenções fundadas em projetos conceituais com cláusulas de compartilhamento de custos (naquela ocasião, na proporção de 80/20). A solução recomendada passou pela mitigação da assimetria informativa mediante o uso de inspeção especializada.

No caso do canal de acesso de Itajaí, a complexidade das obras de derrocamento e a readequação do Molhe de Navegantes (que sofreu redução de 65% no orçamento estimado inicialmente sem fundamentação robusta) tornam recomendado a adoção de mecanismos de certificação por terceiros. A contratação de um Organismo de Inspeção Acreditado (OLA), nos moldes do art. 17, § 6º, da Lei 14.133/2021, pode se apresentar como medida de eficiência para garantir que as medições e soluções do PBI sejam fidedignas, evitando que a União arque com ineficiências ou quantitativos superestimados.

Em última análise, a agência é colocada na linha de frente de um passivo fiscal potencial que atinge a ordem de R\$ 200 milhões, montante este vinculado aos itens de maior materialidade da Faixa A (molhe, muro de contenção, derrocamento e readequação do acesso) submetidos ao regime de compartilhamento 70/30.

Essa exposição financeira torna-se crítica ante a insuficiência de levantamentos batimétricos e geotécnicos no projeto, visto que a fragilidade dos dados técnicos atuais impede que o Poder Concedente limite o escopo de variação de custos. Sem ferramentas de controle proporcionais a essa materialidade e sem tempo hábil para validar o PBI, a Administração pode assumir um risco elevado, em que o ônus será transferido majoritariamente ao Erário na forma de pagamentos excedentes.

Esse fato, ao tempo em que expõe o Erário a riscos de sobrecustos, também cria um ambiente de incerteza quanto ao tratamento de eventuais otimizações de projeto identificadas na fase executiva. É de suma importância, portanto, que o regime de compartilhamento de riscos seja interpretado de forma bidirecional: se a participação estatal no financiamento das incertezas justifica a cobertura de variações adversas, a mesma lógica deve conduzir ao compartilhamento dos ganhos decorrentes de soluções de engenharia mais eficientes, de modo que as economias obtidas na fase executiva revertam, também, em benefício do Erário e da modicidade tarifária.

Dessa forma, caso a concessionária obtenha ganhos de eficiência (redução de custos) no PBI em itens que estão sob compartilhamento de risco, o modelo deve garantir que tal economia seja revertida em favor da modicidade tarifária.

Conforme preceitua o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, o serviço adequado pressupõe a observância da modicidade tarifária. Nesse sentido, eventuais ganhos de capital decorrentes da otimização de traçado ou redução de quantitativos de materiais durante a aprovação do PBI, especialmente em itens sob regime de risco compartilhado, deveriam ser revertidos em favor da modicidade ou do abatimento de aportes públicos.

Cumprе ressaltar que, a alocação integral dos riscos de variação de custos das obras de urbanização à futura concessionária fundamenta-se no art. 103 da Lei 14.133/2021 (Alocação Racional de Riscos) e no Princípio da Eficiência. Por se tratar de intervenção de engenharia comum, com parâmetros de custo bem definidos no mercado, o gerenciamento desse risco pelo ente privado é a solução que melhor protege o equilíbrio fiscal da União, impedindo que imprecisões em obras acessórias ao objeto principal gerem pleitos de reequilíbrio extraordinário que onerem a modicidade tarifária.

Em suma, a opção do Administrador por soluções de engenharia menos detalhadas na fase de licitação — fundamentadas em projetos preliminares e conceituais — faz exsurgir o dever de adotar medidas mais rígidas para o detalhamento das etapas posteriores. Sob a égide do Princípio da Eficiência e do art. 103 da Lei 14.133/2021, a mitigação de riscos fiscais e tarifários exige que o regime de compartilhamento de riscos seja interpretado de forma bidirecional: se a participação estatal justifica o suporte a variações adversas, essa mesma lógica deve garantir que eventuais ganhos de capital decorrentes da Engenharia de Valor (otimizações de traçado ou reduções de quantitativos no PBI) sejam revertidos em favor da modicidade tarifária ou no abatimento de aportes públicos, conforme preceitua o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995.

Nesse contexto, enquanto o risco das intervenções de engenharia comum (obras de urbanização) deve permanecer integralmente com o ente privado para proteger o equilíbrio fiscal da União, a incerteza dos itens de alta materialidade do canal de acesso requer um arcabouço de controle robusto. Dessa forma, por meio de critérios objetivos de validação e de fiscalização técnica independente, será possível minimizar a transferência de incertezas para a fase executiva, de forma a evitar prejuízos ao erário e aumentos excessivos das tarifas ao usuário final.

*Diante das fragilidades expostas, propõe-se, **determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020 e nos art. 5º e 103 da Lei 14.133/2021, que:** i) estabeleçam, na minuta de contrato ou nos anexos técnicos, critérios objetivos e parâmetros de desempenho para a validação das soluções de engenharia no Plano Básico de Implantação (PBI), exigindo que os aportes da União no regime de risco compartilhado (70/30) sejam precedidos de estudos técnicos definitivos que comprovem a necessidade e a modicidade dos custos, evitando a transferência de incertezas de planejamento para a fase de execução; e ii) incluam cláusula contratual de “Engenharia de Valor” ou mecanismo análogo de compartilhamento de ganhos de produtividade, garantindo que eventuais otimizações de traçado, reduções de escopo ou inovações tecnológicas identificadas pela concessionária no PBI resultem na reversão proporcional de benefícios em favor da modicidade tarifária ou na redução dos aportes públicos previstos na matriz de risco.*

Adicionalmente, propõe-se recomendar Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que: i) avaliem a necessidade e conveniência de contratação de apoio técnico especializado, ou de Organismo de Inspeção Acreditada (OIA) ou a estruturação de equipe multidisciplinar para a análise do PBI da concessão do canal de acesso de Itajaí, visando mitigar o



“gargalo decisório” e a assimetria de informação identificada, garantindo que o prazo de 60 dias para manifestação não resulte em anuência tácita de orçamentos superestimados; ii) publiquem, em sítio eletrônico, memória justificada dos impactos decorrentes da aprovação do PBI, contemplando soluções técnicas adotadas, variações de quantitativos e otimizações nele definidas, bem como os respectivos reflexos na equação econômico-financeira do contrato e na tarifa praticada assegurando o controle social sobre o regime de compartilhamento de riscos.

Risco de Frustração de Demanda por Dessincronização (ITJ01)

Este risco manifesta-se quando a viabilidade econômico-financeira de ativo de infraestrutura logística (canal de acesso) está intrinsecamente vinculada à performance e aos investimentos de um terminal específico (ITJ01), cujos estudos e licitação seguem cronogramas distintos. A dessincronização entre a entrega do canal aprofundado e a capacidade operacional do terminal arrendado pode resultar em cenário de “ativo ocioso”, no qual a concessionária não dispõe da carga projetada para gerar as receitas previstas na tarifa variável.

A relevância deste risco é acentuada pelo fato de a demanda do complexo ser extremamente concentrada em carga containerizada (91,7%), operada por apenas dois players principais. Qualquer atraso no arrendamento definitivo do ITJ01 retira o suporte de carga necessário para remunerar o capital investido na dragagem do canal.

Análise AudPortoFerrovia

A instrução técnica identificou grave descasamento cronológico entre os ativos do complexo portuário. Enquanto a licitação do Canal de Acesso avança, o EVTEA do terminal ITJ01 (principal indutor de nova demanda) tem previsão de conclusão apenas para janeiro de 2026. O Poder Concedente admitiu a ausência de análise de sensibilidade que mensure os impactos dessa dessincronização (peça 48, p. 17-18).

O impacto financeiro deste risco já foi mensurado preliminarmente em uma perda de R\$ 75 milhões no Valor Presente Líquido do projeto do canal caso o terminal não atinja a capacidade projetada nos prazos previstos. Adicionalmente, identificou-se um hiato temporal: o canal deverá atingir seu novo nível de serviço em 2031, enquanto a expansão do ITJ01 está prevista apenas para 2034 (peça 48, p. 17-18).

Por meio do Ofício de Requisição 131/2025 (peça 50), a Antaq foi instada a se manifestar sobre a alocação do risco de demanda à Concessionária, especificamente nos cenários de não materialização ou atraso no investimento estruturante do terminal ITJ01, evento de terceiro que fundamenta as projeções de demanda do EVTEA do canal de acesso.

Em resposta (Peça 52, p. 6-7), a Agência esclarece que a coordenação dos cronogramas de licitação, tanto da concessão do canal quanto do arrendamento do ITJ01, é realizada diretamente pelo Ministério de Portos e Aeroportos para evitar descompassos.

No entanto, reconhecendo a possibilidade de descasamento temporal, o Poder Concedente propôs a inclusão da subcláusula 18.2.25 na minuta contratual, estabelecendo mecanismo de compartilhamento de risco de capacidade, nos termos abaixo:

- u) 18.2.25. Não alcance da capacidade nos terminais atendidos total ou parcialmente pelo acesso aquaviário do Porto de Itajaí suficiente para suprir a demanda projetada de carga containerizada do cenário tendencial que consta na Seção B do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental que embasou este Contrato de Concessão, desde que a Concessionária tenha concluído todos os investimentos e demais Atividades sob sua responsabilidade nos termos do Anexo 1, no momento verificação da falta de disponibilidade de capacidade nos terminais, e seja comprovado impacto*

relevante na viabilidade econômico-financeira do negócio, situação em que o risco de demanda excedente será alocado ao Poder Concedente.

- v) 18.2.25.1. Para efeitos do disposto na Subcláusula 18.2.25, será considerado como impacto relevante as alterações da receita da Concessionária que excedam o percentual definido na cláusula 23.1.1*
- w) 18.2.25.2. A capacidade a que se refere a cláusula 18.2.25 é a capacidade aquaviária dos terminais de carga containerizada instalados no Porto Organizado.*

Essa medida visa mitigar os efeitos de eventuais falhas na demanda decorrentes da não materialização de investimentos essenciais de terceiros, garantindo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do canal de acesso.

Cumprе ressaltar que, atualmente a viabilidade da receita variável da futura concessionária do canal, a partir do 5º ano da concessão, está vinculada à expansão da capacidade do complexo. Com a Portonave operando próxima ao seu limite de 1,86 milhão de TEUs, a entrada em operação do Terminal ITJ01 é apresentada como o principal indutor de crescimento.

Contudo, a análise não pode ser restrita a um único ativo, ela deve considerar a demanda global do complexo portuário, uma vez que investimentos em curso na Portonave podem permitir que este terminal absorva parcelas da demanda superior a projetada, superando expectativas e mitigando, na prática, a eventual ausência de carga do ITJ01.

Nesse sentido, embora a subcláusula 18.2.25 proposta pela Antaq mencione a “capacidade aquaviária dos terminais instalados no Porto Organizado”, o texto precisa ser suficientemente claro para evitar interpretações que isolem a performance do ITJ01.

Dessa forma, o compartilhamento de risco de capacidade deve ser acionado apenas se o déficit de demanda for sistêmico e não compensado pelo desempenho superior de outros players do complexo, garantindo que a União não seja onerada por uma frustração de carga em um terminal específico enquanto a receita global do canal permanece protegida pelo movimento em outros berços.

*Para evitar o uso indevido ou oportunista desse mecanismo de compartilhamento, mostram-se necessários instrumentos rigorosos de fiscalização e comprovação denexo causal. A mera não materialização do ITJ01 não deve gerar reequilíbrio automático, deve ser necessário que a concessionária demonstre que disponibilizou a infraestrutura conforme o previsto no contrato e que a perda de receita decorreu exclusivamente da **falta de capacidade física global do complexo portuário** para receber o navio-tipo projetado, sob pena de transformar a cláusula em seguro de receita mínima garantida, desvirtuando o regime de concessão comum.*

Adicionalmente, observa-se que os estudos de demanda atuais carecem de cronograma mais realista para o ITJ01. Identificou-se um hiato crítico em que o canal atingirá seu novo nível de serviço em 2031, enquanto a expansão do ITJ01 está prevista apenas para 2034. Manter projeções de receitas otimistas baseadas em ativo cujo EVTEA definitivo ainda não foi concluído, com possibilidade de ser realizada nova audiência pública, introduz distorção no fluxo de caixa do canal de acesso, podendo resultar em valor de outorga irreal e em pleitos de reequilíbrio precoces logo no início da execução contratual.

Esta equipe de auditoria reitera que a proposta de compartilhamento de risco, embora busque mitigar incertezas, não substitui a necessidade de sincronicidade das modelagens.

Em conclusão, para resguardar o interesse público e a modicidade tarifária, entende-se fundamental que o Poder Concedente realize a revisão prospectiva dos estudos de demanda, incorporando cenários de sensibilidade que considerem o cronograma fático-temporal do Terminal ITJ01 e o potencial de absorção de carga pela Portonave.



Adicionalmente, é necessário aprimorar a proposta de compartilhamento de riscos para incluir dispositivos de análise sistêmica da demanda e de reversão de ganhos de eficiência ao Poder Público. Essas ações são fundamentais para neutralizar os riscos identificados, prevenir pedidos prematuros de reequilíbrio econômico do contrato e otimizar a aplicação de verbas públicas no setor aquaviário.

Diante do exposto, propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei 8.987/1995 que: i) procedam à revisão do EVTEA, incorporando cronograma fático-temporal realista para a entrada em operação do ITJ01, abstendo-se de utilizar projeções de receita baseadas em capacidades operacionais que comprovadamente só estarão disponíveis em anos subsequentes à conclusão das obras do canal; e ii) refinem a redação da cláusula de compartilhamento de risco de capacidade para garantir que o reequilíbrio econômico-financeiro por frustração de demanda seja acionado apenas se o déficit for sistêmico e não for compensado pelo desempenho superior de outros players do complexo portuário (Porto Organizado e TUPs).

Adicionalmente, propõe-se recomendar Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que: i) realizem análise de sensibilidade que considere a demanda global do complexo portuário, avaliando o potencial de absorção da carga containerizada projetada por outros terminais operantes, como a Portonave, de modo a mitigar a remuneração de ativos ociosos caso o crescimento da movimentação geral do complexo compense o atraso de terminais específicos; e ii) estabeleçam diretrizes para a futura licitação do Terminal ITJ01 que vinculem seus marcos de investimento à infraestrutura disponibilizada pela concessão do canal, assegurando a máxima eficiência logística do complexo.

Reunião de encerramento

Em conformidade com as boas práticas de fiscalização deste Tribunal, foi realizada, na data de 20/02/2026, a reunião de encerramento com representantes do MPor, da Antaq e da Infra S.A.. O encontro permitiu a convergência de entendimentos sobre os pontos críticos do projeto, resultando no refinamento das propostas de encaminhamento conforme detalhado a seguir:

Quanto à recomendação direcionada ao MPor e à Antaq sobre a realização de novos ritos de participação social em casos de segregação de ativos, a redação original da proposta foi aperfeiçoada após as contribuições colhidas na reunião de encerramento com os gestores. O debate técnico permitiu evoluir o comando para um formato que melhor prestigia a discricionariedade técnica e a eficiência administrativa, conforme item 790 da presente instrução.

No que tange à proposta inicial de determinação para que a Antaq se abstinhasse de utilizar expressões genéricas (como "perdeu o objeto") no tratamento das contribuições sociais, a equipe de auditoria, após ponderar as especificidades do caso concreto e a complexidade da segregação do objeto, acolheu os esclarecimentos prestados. Diante da demonstração de zelo da Agência na condução do processo de participação social, esta Unidade Técnica optou pela retirada da referida determinação, mantendo o ponto apenas como uma oportunidade de melhoria no corpo da instrução, conforme exposto no item 830 da presente instrução.

Quanto à recomendação sobre a memória de cálculo das fórmulas paramétricas do Índice de Reajustamento Contratual (IRC), a proposta original — que sugeria sua inclusão no corpo principal do EVTEA — foi ajustada. A redação final agora foca no dever de publicidade das memórias de cálculo, garantindo previsibilidade aos licitantes sem engessar a estrutura formal dos estudos técnicos, conforme previsto no item 172 da presente instrução.

No que diz respeito a revisão do comando referente à retificação das memórias de cálculo de dragagem, foram realizados ajustes técnicos após o diálogo institucional, resultando na retirada da menção específica à profundidade otimizada dos berços de 15,1m, uma vez que, no caso de Itajaí, estes se integram à bacia de evolução e devem, portanto, seguir a profundidade de 15,3m estabelecida para o canal interno. Adicionalmente, retirou-se a determinação de recálculo imediato dos volumes de dragagem no OPEX, sob o consenso de que tais quantitativos só serão efetivamente impactados após a dragagem de aprofundamento prevista para o quarto ano do contrato, devendo o ajuste financeiro ser dirimido com base em dados reais de sedimentação apenas por ocasião da revisão quinquenal, o que evita revisões desnecessárias no atual estágio do processo, nos termos do item 401.

Por fim, a recomendação relativa à modernização do sistema de tráfego de embarcações foi aprimorada. O texto final possibilita que a futura concessionária atue como indutora da evolução tecnológica do VTS para o VTMS, promovendo a integração e o avanço desses sistemas entre os principais players do complexo portuário, em consonância com o item 489.

CONCLUSÃO

A presente instrução tratou do acompanhamento, nos termos do art. 1º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, da desestatização, por meio de concessão, da administração e exploração da infraestrutura do Canal de Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí/SC.

Nos termos do art. 9º, § 6º, da IN-TCU 81/2018, fez parte do escopo desta fiscalização a fidedignidade das informações e metodologias utilizadas pelo Poder Concedente no que tange ao Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) que embasará a licitação, bem como foi objeto de análise as minutas de edital e contrato referentes ao certame.

Observado o princípio da significância, a análise seguiu estruturada em quatro eixos principais: (i) participação social; (ii) minutas jurídicas, (iii) modelagem econômico-financeira e viabilidade técnica; e (iv) alocação de riscos e engenharia.

Quanto à etapa de consulta e audiência públicas (AP 03/2024), embora o rito formal tenha sido cumprido, houve concentração excessiva do debate em torno da operação do terminal de contêineres, em detrimento das especificidades técnicas do canal de acesso. Diante da revisão dos estudos após o escrutínio público, foi proposto determinação para atualização documental no sítio da Antaq e recomendação para que futuros projetos segregados prevejam, caso necessário, sessões públicas complementares.

A análise das minutas jurídicas demonstrou adequação geral aos modelos usuais do setor portuário, com destaque para a adoção de uma estrutura tarifária híbrida (fixa por manobra e variável por tonelagem). Embora tal modelo busque neutralidade comercial e proteção contra riscos de demanda concentrada, identificou-se a necessidade de monitoramento contínuo da dosimetria do Fator Q e dos indicadores de qualidade (IQS), assegurando que a receita fixa (por manobra) não desestime a manutenção do canal. Foram identificadas inconsistências temporais no início da operacionalização das metas de nível de serviço no Anexo 1, além de diversos erros formais nas minutas, sobre as quais houve compromisso de saneamento voluntário pelo Poder Concedente, ensejando propostas de deixar de determinar.

A respeito da viabilidade técnica, a estratégia de desenvolvimento faseada para o navio-tipo de 366m (Fase 1) e 400m (Fase 2) mostrou-se razoável. No entanto, a fiscalização induziu a otimização das profundidades de projeto. O Poder Concedente reconheceu que a adoção de profundidades otimizadas por trecho (-15,3m no canal interno e -16,0m no externo) é superior à cota uniforme de -16,0m originalmente prevista. Assim, propôs-se determinar a retificação das memórias de cálculo de volume para que a redução de profundidade se reflita em benefício tarifário e correção do VPL.

No que tange à viabilidade econômico-financeira, identificou-se risco de frustração de demanda devido ao descasamento cronológico entre a entrega do canal (2031) e a expansão do terminal ITJ01 (2034). O impacto potencial foi mensurado em R\$ 75 milhões no VPL. Em resposta, o Poder Concedente propôs a inclusão da subcláusula 18.2.25 para compartilhamento de risco de capacidade. A equipe técnica propôs recomendar o aprimoramento desse dispositivo para que o reequilíbrio seja acionado apenas sob ótica sistêmica, considerando a capacidade global do complexo, incluindo a Portonave.

Sobre a sustentabilidade financeira da Autoridade Portuária (SPI), verificou-se que a supressão das receitas da Tabela I poderia gerar insolvência no curto prazo. Durante a instrução, o Poder Concedente decidiu substituir a contribuição inicial única de R\$ 37,3 milhões por aportes anuais de R\$ 12 milhões, garantindo a manutenção administrativa da SPI com impacto tarifário marginal de 0,19%. Diante desse compromisso, sugeriu-se deixar de determinar a correção, acompanhando a formalização nas minutas finais.

A adoção do WACC de 9,92% a.a. foi considerada pacificada por julgados recentes desta Corte. Quanto às receitas, a estrutura de degrau tarifário vinculada à entrega das fases de investimento foi considerada uma boa prática em prol da modicidade.

No que concerne às estimativas de investimentos (CAPEX), a análise focou nos itens de maior materialidade da Curva ABC (dragagem, contenção da margem direita e molhe). Identificou-se a omissão inicial dos custos de derrocamento, os quais, após intervenção da auditoria, foram incluídos na modelagem (33,4 mil m³). Adicionalmente, será realizada a retificação do investimento na revitalização do Molhe de Navegantes, eliminando erro de planejamento e fortalecendo a estabilidade econômica da concessão. Da mesma forma, o item "Novo Dolfim de Passageiros" foi retirado do CAPEX por ausência de utilidade operacional, gerando economia ao projeto.

Identificou-se que a modelagem do OPEX do sistema VTS estava superestimada ao prever custos de mão de obra desde o Ano 1, quando a operação só se inicia no Ano 3. O Poder Concedente prontificou-se a realizar o ajuste, motivo pelo qual se propôs deixar de determinar. Adicionalmente, recomendou-se a evolução tecnológica do sistema para o padrão VTMS, visando ganhos de segurança e eficiência operacional.

Acerca da alocação de riscos, a análise revelou vulnerabilidades na “transferência de incertezas” para o Plano Básico de Implantação (PBI). A utilização de projetos conceituais para obras de alta complexidade, amparada por uma matriz de compartilhamento 70/30 (Poder Concedente/Concessionária), pode gerar Moral Hazard. Propôs-se, portanto, condicionar a aprovação do PBI a estudos complementares e à reversão de eventuais ganhos de eficiência em favor da modicidade tarifária (Engenharia de Valor).

Como benefícios das ações de controle externo, destacam-se: (i) a correção do volume total de dragagem e inclusão do derrocamento; (ii) a garantia da saúde financeira da Autoridade Portuária; (iii) a retificação do CAPEX com adequação da cota de aprofundamento da dragagem, previsão de derrocamento, revisão do orçamento da revitalização do molhe e retirada da construção de novo dolfim; (iv) o ajuste temporal do OPEX do VTS; e (v) o aprimoramento da matriz de riscos para evitar reequilíbrios precoces.

Com relação ao Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), o somatório das receitas brutas projetadas durante a vigência do contrato totaliza o montante de R\$ 4.706.772.072,50 (data-base out/2024).

Em síntese, a fiscalização revelou um projeto com elevada complexidade técnica, caracterizado por estudos de engenharia ainda em estágio conceitual e uma base de dados lacunosa, especialmente no que tange a levantamentos batimétricos e geotécnicos fidedignos. A segregação do objeto — que isolou o canal de acesso do arrendamento do terminal — embora tenha sido uma escolha estratégica

para viabilizar o modelo, acabou por fragmentar a visão sistêmica do empreendimento, deslocando riscos técnicos para uma matriz de responsabilidades que, em última análise, sobrecarrega o Poder Concedente.

Observou-se que a fragilidade dos dados de entrada, mesmo diante de um CAPEX proporcionalmente baixo para os padrões do setor, resultou em uma “transferência de decisões” para a fase de execução contratual. Sob o rigor estrito do controle externo, o cenário ideal recomendaria a suspensão do certame para o devido aprofundamento dos estudos. Todavia, esta Unidade Técnica, pautada pela compreensão da urgência fática que envolve a manutenção operacional e a competitividade do Porto de Itajaí, ponderou que uma paralisação integral poderia acarretar prejuízos socioeconômicos superiores aos riscos da modelagem atual.

Diante desse dilema entre a precisão técnica e a necessidade administrativa, a estratégia de controle adotada nesta instrução focou em “amarrar” as inconsistências identificadas por meio de determinações e recomendações robustas. Ao condicionar a eficácia da concessão a mecanismos de Engenharia de Valor, à retificação imediata das memórias de cálculo de dragagem e ao fortalecimento da fiscalização na fase do PBI, o TCU busca mitigar a exposição do Erário e garantir que as fragilidades do projeto original sejam saneadas durante a gestão contratual, preservando a modicidade tarifária e o interesse público sem paralisar o desenvolvimento da infraestrutura portuária catarinense.

Finalmente, nos termos do art. 9º, § 8º, da IN-TCU 81/2018 e do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, as propostas de encaminhamento foram discutidas com o MPor, a Antaq e a Infra S.A. na reunião de encerramento, realizada em 20/2/2026, tendo os gestores demonstrado disposição em acolher as correções sugeridas antes da publicação do edital.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

*Determinar ao **Ministério de Portos e Aeroportos (MPor)** e à **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)**, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente a publicação do edital:*

- a) em caso de novas alterações na modelagem após revisão decorrente dos apontamentos desta fiscalização, seja apresentada fundamentação técnica detalhada demonstrando os impactos das alterações no desconto máximo de tarifa, incluindo memória de cálculo atualizada, assegurando transparência, rastreabilidade e segurança jurídica ao processo licitatório, em observância ao art. 5º da Lei 14.133/2021 e ao art. 37, caput, da Constituição Federal (§ 160);*
- b) retifiquem a memória de cálculo detalhada da Distância Média de Transporte (DMT) global, fundamentada na nova média ponderada dos volumes de cada trecho, eliminando a inconsistência entre o Relatório Técnico e o EVTEA, garantindo a plena rastreabilidade do parâmetro utilizado no cálculo do custo unitário de dragagem, conforme o princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021 (§ 3880);*
- c) retifiquem as memórias de cálculo de volumes de dragagem contidas no EVTEA e na planilha de modelagem financeira, assegurando que a otimização das profundidades por trecho — estabelecidos em 15,3m para o canal interno e 16,0m para o canal externo — reflita-se na redução proporcional dos volumes a serem dragados, bem como ajustem os custos de CAPEX no fluxo de caixa do projeto em função dos novos quantitativos de dragagem obtidos, visando preservar a modicidade tarifária e a*

correção do VPL da concessão, conforme princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021 (§ 4010);

- d) Quanto à revitalização do molhe de Navegantes, com fundamento nos princípios do planejamento e da eficiência previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021 (§ 4760):*
 - i. formalizem na modelagem econômico-financeira final a inclusão do orçamento atualizado para a revitalização do Molhe de Navegantes, no montante de R\$ 25.362.191,28, realizando o devido expurgo de eventuais itens que apresentem sobreposição técnica comprovada com as obras de readequação estrutural do Molhe Norte;*
 - ii. assegurem que o instrumento convocatório e a minuta contratual explicitem a alocação integral (100%) dos riscos de variação de custos desta intervenção urbana à concessionária, vedando expressamente o direito a reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário para esta rubrica, por se tratar de serviços baseados em projeto de engenharia comum; e*
 - iii. revisem o cronograma de investimentos e obrigações constantes no Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA), de modo a compatibilizar o prazo de execução da revitalização urbana com as intervenções de readequação estrutural do Molhe Norte, garantindo a coerência executiva entre os projetos e evitando que o aumento do escopo urbanístico comprometa a celeridade das metas de navegabilidade previstas para a Fase 2 da concessão.*
- e) Quanto à alocação de risco de engenharia (análise a posteriori no PBI), com fundamento nos arts. 5º e 103 da Lei 14.133/2021 (§ 5860):*
 - i. estabeleçam, na minuta de contrato ou nos anexos técnicos, critérios objetivos e parâmetros de desempenho para a validação das soluções de engenharia no Plano Básico de Implantação (PBI), exigindo que os aportes da União no regime de risco compartilhado (70/30) sejam precedidos de estudos técnicos definitivos que comprovem a necessidade e a modicidade dos custos, evitando a transferência de incertezas de planejamento para a fase de execução; e*
 - ii. incluam cláusula contratual de “Engenharia de Valor” ou mecanismo análogo de compartilhamento de ganhos de produtividade, garantindo que eventuais otimizações de traçado, reduções de escopo ou inovações tecnológicas identificadas pela concessionária no PBI resultem na reversão proporcional de benefícios em favor da modicidade tarifária ou na redução dos aportes públicos previstos na matriz de risco.*
- f) Quanto a alocação de risco de demanda - dependência do ITJ01 – em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei 8.987/1995 (§ 605):*
 - i. procedam à revisão do EVTEA, incorporando cronograma fático-temporal realista para a entrada em operação do ITJ01, abstendo-se de utilizar projeções de receita baseadas em capacidades operacionais que comprovadamente só estarão disponíveis em anos subsequentes à conclusão das obras do canal; e*
 - ii. refinem a redação da cláusula de compartilhamento de risco de capacidade para garantir que o reequilíbrio econômico-financeiro por frustração de demanda seja acionado apenas se o déficit for sistêmico e não for compensado pelo desempenho superior de outros players do complexo portuário (Porto Organizado e TUPs).*

Determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente a publicação do edital, faça publicar no sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 3/2024 os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU, assegurando que o mercado e a sociedade civil tenham acesso ao projeto em sua configuração final, em observância aos princípios previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada nos Acórdãos 1.834/2024-TCU-Plenário e 881/2025-TCU-Plenário (§ 64).

Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

- a) em projetos futuros em que houver segregação de ativos após o período de transparência social, seja avaliada a realização de sessões públicas complementares ou consultas dirigidas, especialmente quando os mecanismos de incentivos contratuais e de alinhamentos de interesses forem alterados (§ 79);*
- b) revisitem, no momento da estruturação do arrendamento definitivo do terminal de contêineres (ITJ01), o total de receitas acessórias geradas pela concessão do canal para evitar o excesso de liquidez da Autoridade Portuária que possa vir a ferir o princípio da modicidade tarifária no longo prazo (§ 152).*
- c) adequem as minutas do edital e do contrato desta concessão e de futuras para que o procedimento de revisão extraordinária siga o rito legal estabelecido na Lei Complementar 214/2025, assegurando que o mecanismo de neutralidade tributária seja implementado conforme os critérios técnicos e os prazos de decisão administrativa nela previstos (§ 202);*
- d) em futuros estudos, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar um inventário de interferências e obstáculos físicos para as intervenções que apresentem elevada materialidade, abstendo-se de utilizar a sistemática de “vícios ocultos” ou cláusulas genéricas de compartilhamento de riscos para estruturas físicas visíveis e identificáveis na fase de projeto, com o intuito de conferir fidedignidade ao orçamento referencial, garantir a segurança jurídica e mitigar a ocorrência de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de lacunas evitáveis na fase de planejamento (§ 428);*
- e) aperfeiçoem a redação das cláusulas editalícias e contratuais referentes à remoção de obstáculos, estabelecendo a cota altimétrica de -16,50m DHN como parâmetro técnico obrigatório para a retirada de toda e qualquer estrutura no canal de acesso, seja ela mapeada no CAPEX inicial ou identificada futuramente (§ 463);*
- f) avaliem a possibilidade de prever mecanismos a serem adotados pela Concessionária a fim de fomentar a capacidade de integração e/ou a evolução para sistemas de gestão do tráfego de embarcações, tipo Vessel Traffic Management Information System (VTMIS), de forma a auxiliar na organização do tráfego aquaviário, ainda que em momento mais avançado da execução, estabelecendo possibilidade de avanço tecnológico desses sistemas de gestão, a fim de possibilitar eficiência operacional e consolidação de dados (§ 4890);*
- g) Quanto a otimização no plano de dragagem (§ 5350):*
 - i. estabeleçam, nas diretrizes de elaboração do Plano de Dragagem, que o estudo de modelagem da sedimentação a ser apresentado anualmente pela concessionária incorpore as recomendações técnicas do Relatório de Balanço Sedimentar (peça 58, p. 36-37), notadamente quanto à sistematização de banco de dados de*

Levantamentos Hidrográficos (LH) mensais e ao monitoramento da retenção de sedimentos em reservatórios a montante; e

- ii. avaliem a inclusão, no Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA), da obrigatoriedade de instalação de equipamentos de medição de correntes e transporte de sedimentos (como ADCP) em pontos estratégicos do canal, como subsídio técnico para o Comitê de Dragagem na validação das Revisões Extraordinárias decorrentes de assoreamento extraordinário.*

h) Quanto à alocação de risco de engenharia (análise a posteriori no PBI) (§ 587):

- i. avaliem a necessidade e conveniência de contratação de apoio técnico especializado, ou de Organismo de Inspeção Acreditada (OIA) ou a estruturação de equipe multidisciplinar para a análise do PBI da concessão do canal de acesso de Itajaí, visando mitigar o “gargalo decisório” e a assimetria de informação identificada, garantindo que o prazo de 60 dias para manifestação não resulte em anuência tácita de orçamentos superestimados; e*
- ii. publiquem, em sítio eletrônico, memória justificada dos impactos decorrentes da aprovação do PBI, contemplando soluções técnicas adotadas, variações de quantitativos e otimizações nele definidas, bem como os respectivos reflexos na equação econômico-financeira do contrato e na tarifa praticada assegurando o controle social sobre o regime de compartilhamento de riscos.*

i) Quanto a alocação de risco de demanda - dependência do ITJ01 (§ 606)

- i. realizem análise de sensibilidade que considere a demanda global do complexo portuário, avaliando o potencial de absorção da carga containerizada projetada por outros terminais operantes, como a Portonave, de modo a mitigar a remuneração de ativos ociosos caso o crescimento da movimentação geral do complexo compense o atraso de terminais específicos; e*
- ii. estabeleçam diretrizes para a futura licitação do Terminal ITJ01 que vinculem seus marcos de investimento à infraestrutura disponibilizada pela concessão do canal, assegurando a máxima eficiência logística do complexo.*

Recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

- a) em futuros processos de desestatização, assegurem a publicidade das memórias de cálculo relativas às fórmulas paramétricas do Índice de Reajustamento Contratual (IRC) desde a fase de audiência pública, evitando a necessidade de diligências suplementares e garantindo maior previsibilidade aos licitantes. (§172);*
- b) Quanto ao casco soçobrado do Navio Pallas (§ 187):*
 - i. estabeleça no contrato mecanismo de governança prevendo participação ativa do Poder Concedente nas tratativas com o Iphan desde o início da concessão, assegurando alinhamento institucional e celeridade na aprovação do Projeto de Salvamento Arqueológico; e*
 - ii. defina plano de contingência a ser implementado caso a aprovação do Iphan não ocorra em até 12 meses contados da submissão do projeto pela concessionária, incluindo revisão de metas e prazos da Fase 1 ou soluções alternativas que preservem os objetivos da concessão.*



*Deixar de determinar ao **Ministério de Portos e Aeroportos (MPor)** e à **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)**, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes da publicação do edital:*

- x) Quanto à sustentabilidade financeira da Autoridade Portuária (§ 153):*
 - i. formalizarem, no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), no fluxo de caixa e nas minutas de Edital e Contrato, a substituição da “Contribuição Inicial” pela previsão de contribuições anuais (fixas e variáveis) no patamar de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), conforme o racional técnico apresentado a este Tribunal; e*
 - ii. assegurarem que o fluxo de caixa consolidado da Autoridade Portuária de Itajaí reflita o novo modelo de repasses desde a Data de Assunção, mitigando riscos de insolvência no curto prazo.*
- y) incluir no fluxo de caixa do projeto os custos com derrocamento, excluindo a sobreposição do volume da dragagem do projeto e inserir cláusulas contratuais de compartilhamento de risco (§ 3630);*
- z) incluir na minuta final do contrato de concessão as subcláusulas que detalham o mecanismo de compartilhamento de risco (30/70) para as obras de readequação, e que a retirada do item “Novo dolfim de amarração oeste” seja refletida integralmente nas minutas jurídicas e seus anexos, no EVTEA e no Fluxo de Caixa Descontado final do projeto (§ 4650).*
- aa) realizar a supressão voluntária dos custos de mobilização da draga TSHD 1.800 m³ no OPEX do projeto, o que saneia a inconsistência identificada, restaura a fidedignidade da modelagem econômico-financeira e dispensa a imposição de novas medidas impositivas por parte deste Tribunal (§ 5400); e*
- bb) retificar a falha identificada, referente ao descompasso temporal entre o cronograma da modelagem das despesas operacionais (OPEX) do sistema VTS (§ 5440).*

*Deixar de determinar à **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)**, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada, previamente à publicação do edital, dispõe-se a:*

- cc) ajustar a tabela 6 do anexo 1 da minuta do contrato de modo a alinhar inconsistência identificada entre o início da operacionalização das metas e as obrigações ativas desde a Data de Assunção (§ 162);*
- dd) adequar os pesos específicos previstos no Índice de Reajustamento Contratual (IRC) em consonância com a modelagem do canal de acesso, conforme estabelecido nas peças 52 e 53 deste processo (§ 169);*
- ee) promover as adequações formais e materiais indicadas nas letras “a”, “e”, “f”, “g” e “h” da resposta ao Ofício 093/2025 (peça 37), nas letras “n” e “o” da resposta ao Ofício 131/2025 (peça 52), compreendendo correções de remissões, referências normativas, parâmetros técnicos e designações institucionais nas minutas de edital e contrato, assegurando a consistência, correção e segurança jurídica dos instrumentos licitatórios (§ 195); e*



Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações propostas.”

VOTO

Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de concessão, da administração e da exploração da infraestrutura do Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí/SC.

O Complexo Portuário de Itajaí está localizado no litoral de Santa Catarina e abrange os municípios de Itajaí e Navegantes. O conjunto portuário é formado pelo Porto Organizado de Itajaí e pelos Terminais de Uso Privado (TUPs), instalados ao longo das margens direita do Rio Itajaí-Açu, enquanto o TUP Portonave, situado em Navegantes, encontra-se na margem esquerda do rio, compondo um dos principais polos brasileiros de movimentação de contêineres.

Em 2025, a carga containerizada representou aproximadamente 93% do total de 15,72 milhões de toneladas movimentadas, conforme dados da Autoridade Portuária de Itajaí (API), especificamente no fechamento de dezembro de 2025, e nos dados consolidados do Estatístico Aquaviário da ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) para o ano de 2025.

O complexo tem forte vocação exportadora: carnes e madeira respondem por mais de 70% do volume embarcado. Santa Catarina lidera as exportações de carne suína e figura entre os principais estados exportadores de frango do país, sendo que o porto de Itajaí é o principal canal de escoamento dessa produção para o mercado externo.

A geometria do canal e o calado operacional, atualmente de 12,9 metros, limitam a navegação a embarcações de até 350 metros de comprimento e 8.000 TEUs, em carga plena, que, mesmo assim, precisam operar aliviadas, elevando o custo unitário da operação. Os navios da classe New Panamax, com 366 metros e 12.000 TEUs, que se firmaram como padrão dominante nas rotas globais de longo curso, não podem acessar o porto, nas condições atuais, por excederem a geometria do canal. Tampouco os da classe ULCS, com até 400 metros e 18.000 TEUs, para os quais a frota mundial vem rapidamente se convertendo. Isso significa indubitavelmente perda de capacidade competitiva e operacional do Porto.

A concessão ora em exame visa a superar essa restrição. Na primeira fase (anos 1 a 3), os investimentos têm por objeto ampliar a largura do canal, remover obstáculos físicos e implantar sistema de monitoramento do tráfego, viabilizando a navegação de navios New Panamax (51,2 metros de boca).

Na segunda fase (ano 4), a dragagem de aprofundamento elevará o calado para 14,5 metros, permitindo que os New Panamax passem a operar com restrição de carga significativamente menor. A readequação do Molhe Norte, também prevista nessa fase, ampliará a abertura da barra. A conjugação do aprofundamento com a ampliação da barra viabilizará a navegação de navios da classe ULCS (59 metros de boca, calado máximo de 15,5 metros), ainda que aliviados.

A urgência da concessão é reforçada pela celeridade com que outros portos brasileiros vêm modernizando seus acessos aquaviários. Itaguaí, Suape e Salvador já recebem navios da classe New Panamax em capacidade plena ou próxima ao limite. Santos e Paranaguá operam esses navios aliviados e avançam em projetos de aprofundamento. Paranaguá, em particular, já concluiu o leilão da concessão de seu canal de acesso em outubro de 2025, com investimentos previstos de R\$ 1,2 bilhão. Nesse cenário, a persistência das atuais restrições expõe o complexo ao risco concreto de perda progressiva de linhas marítimas de longo curso.

À limitação do canal soma-se a fragilidade institucional do Porto de Itajaí. A administração portuária, após a federalização, concluída em janeiro de 2025, e a delegação temporária à Codeba, opera em regime de transição, o que dificulta sobremodo o planejamento de longo prazo.

O terminal público, por sua vez, funciona sob contrato de arrendamento transitório com a JBS Terminais, prorrogado até o leilão do arrendamento definitivo do terminal de contêineres (ITJ01), sem condições contratuais que de fato estimulem os investimentos em infraestrutura.

A participação do Porto de Itajaí na movimentação do complexo vem declinando de forma acentuada desde 2022, quando a paralisação de suas operações provocou migração de linhas de cabotagem para a Portonave, em Navegantes. Em 2025, a Portonave respondeu por cerca de 11 milhões de toneladas de contêineres, ao passo que o porto público movimentou 4,7 milhões de toneladas. A assimetria entre as condições operacionais do porto organizado e as dos terminais privados, já identificada no Acórdão 245/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, persiste e tende a agravar-se enquanto o terminal público permanecer sob regime de arrendamento transitório.

Ambos os terminais compartilham o mesmo canal de acesso e padecem das mesmas restrições de geometria e calado, de sorte que a modernização do canal beneficiará a totalidade do complexo portuário, e não apenas o porto público.

II

A presente concessão resulta da reestruturação profunda do projeto original de desestatização do Porto Organizado de Itajaí, examinado por este Tribunal no TC 039.017/2021-4. À época, a modelagem reunia em escopo único três objetos distintos: o canal de acesso aquaviário, o terminal de contêineres e a própria autoridade portuária.

Naquele modelo, denominado *master concession* ou “porto privado de serviços”, uma única concessionária privada assumiria simultaneamente as funções de autoridade portuária e de operadora portuária, concentrando poderes de planejamento, regulação interna e exploração comercial do porto.

O Acórdão 245/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, condicionou o prosseguimento da desestatização à correção de impropriedades identificadas nessa modelagem. Na ocasião, registrei em meu voto certo desconforto com a perspectiva de ente privado exercer funções públicas de autoridade portuária.

O projeto, contudo, não prosperou. Com a mudança de governo, abandonou-se a ideia de desestatizar a autoridade portuária, com migração para o modelo que a preserva como ente público. A comunidade portuária e os potenciais investidores, ouvidos na Audiência Pública 3/2024, confirmaram que destinar o canal de acesso à concessão própria, apartada do terminal de contêineres e da autoridade portuária, traria maior segurança jurídica e atratividade ao certame. O Governo Federal acatou essa diretriz e cingiu a licitação em dois procedimentos independentes: a concessão do canal de acesso aquaviário, objeto destes autos, e o arrendamento do terminal de contêineres ITJ01, ainda em fase de estruturação.

Nesse novo arranjo, a concessão consolida-se como a segunda relativa à infraestrutura de acesso aquaviário em portos organizados, sucedendo a do acesso ao Porto de Paranaguá/PR, apreciado no Acórdão 881/2025-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Benjamin Zymler), cuja modelagem foi aproveitada em larga medida, com as adaptações exigidas pelas especificidades locais.

III

A concessão tem vigência de 25 anos, prorrogável até o limite de 70 anos, e valor global estimado em R\$ 4.239.539.356,01. Pretende-se transferir à iniciativa privada a responsabilidade integral pela operação e manutenção do acesso aquaviário, cabendo ao particular assegurar as condições de navegabilidade do canal por meio de dragagens de manutenção, aprofundamento e adequação; executar os investimentos de ampliação da infraestrutura; realizar levantamentos batimétricos sob coordenação da Autoridade Marítima; operar a sinalização e o balizamento náutico; implantar e operar o sistema de monitoramento do tráfego; e gerir os aspectos ambientais do acesso aquaviário.

Essas atividades são hoje desempenhadas pela autoridade portuária, que depende de recursos orçamentários para contratar serviços de dragagem e manutenção do canal. O histórico recente demonstra que esse modelo tem sido insuficiente para assegurar a competitividade do porto. A transferência dessas funções à iniciativa privada, mediante concessão regulada, visa a propiciar maior agilidade decisória, continuidade operacional e capacidade de investimento, preservando o interesse público por meio de mecanismos de fiscalização, metas de desempenho e regulação tarifária.

Na concessão em tela, os investimentos (CAPEX) previstos totalizam aproximadamente R\$ 283 milhões, concentrados nos quatro primeiros anos e divididos em **duas fases**. A primeira, entre os anos 1 e 3, prevê R\$ 123,4 milhões para readequar o canal à operação de navios da classe New Panamax (366 metros de comprimento), incluindo a remoção do casco soçobrado do navio Pallas, a implantação do sistema VTS, intervenções de alargamento do canal e a contenção da margem direita ao longo da Avenida Prefeito Paulo Bauer. A segunda fase, no ano 4, concentra R\$ 159,3 milhões na dragagem de aprofundamento do canal para a cota de -16 metros e na readequação do Molhe Norte de Navegantes, viabilizando a operação de embarcações de até 400 metros de comprimento e 14,5 metros de calado.

O contrato prevê, ainda, a possibilidade de apresentação da denominada “**proposta apoiada**”, instrumento de flexibilização regulatória por meio do qual a concessionária, com o apoio de armadores e usuários, pode propor ajustes contratuais para viabilizar o acesso de embarcações de maior porte além das metas obrigatórias, conforme a demanda concreta do mercado.

A modelagem original já previa mecanismos de **compartilhamento de riscos** para duas rubricas: a readequação do Molhe Norte, na proporção de 70% para o Poder Concedente e 30% para a concessionária, dadas as incertezas geológicas sobre o volume de pedras e as condições do leito marinho; e a remoção do casco soçobrado do navio Pallas, na proporção de 80% para o Poder Concedente e 20% para a concessionária, em razão das incertezas técnicas e arqueológicas associadas à operação.

A remuneração da concessionária se dará por meio de tarifas cobradas dos usuários pela utilização da infraestrutura aquaviária. A **estrutura tarifária é híbrida**: compõe-se de parcela fixa por manobra de entrada e saída da embarcação e parcela variável incidente sobre a tonelage de porte bruto (TpB). A parcela variável é diferenciada por categoria de navegação e tipo de carga, nos termos da Resolução Antaq 61/2021, com alíquotas distintas para operações de longo curso, cabotagem, navegação interior, embarcações de passageiros, carga perigosa, entre outras. Essa configuração difere da adotada na concessão de Paranaguá que previu tarifa exclusivamente variável.

A escolha pelo modelo híbrido foi fundamentada pela Antaq no princípio da neutralidade tarifária: optou-se por preservar a estrutura de cobrança que o porto já praticava, que a própria Agência havia validado na revisão tarifária de outubro de 2024, evitando impactos sobre os usuários decorrentes de mudança de metodologia.

As receitas tarifárias que passarão à concessionária são, atualmente, a principal fonte de custeio operacional da Autoridade Portuária de Itajaí (API). A modelagem precisou, por isso,

endereçar mecanismo próprio de compensação à autoridade portuária, tema que será examinado adiante.

A viabilidade econômico-financeira do projeto foi calculada com base no Custo Médio Ponderado de Capital (WACC) de 9,92% a.a., parâmetro que, por guardar estrita similaridade metodológica com o adotado na concessão de Paranaguá, foi considerado pela unidade técnica como tema já pacificado nesta Corte, dispensando nova análise de mérito.

A licitação adotará **critério de julgamento em duas etapas**. Na primeira, os proponentes competem pelo maior desconto sobre a Tarifa de Referência pré-leilão, limitado a 9,26%. Se mais de um proponente apresentar lance dentro de margem de 20% do maior desconto ofertado, abre-se segunda etapa, na qual o critério passa a ser o maior valor de outorga. Essa sistemática prioriza a modicidade tarifária, porquanto incentiva os licitantes a competir primariamente pela redução das tarifas cobradas aos usuários. O valor de outorga funciona como critério subsidiário, acionado somente quando a competição tarifária se acirra a ponto de os lances convergirem.

Para assegurar a celeridade dos investimentos, a modelagem combina dois mecanismos de pressão financeira sobre a concessionária. O primeiro é a conta retenção: mensalmente, parcela da receita líquida, 15% na primeira fase e 10% na segunda, fica bloqueada até que a Antaq ateste o cumprimento integral das obrigações de investimento. O segundo é o degrau tarifário: enquanto não comprovada a entrega de cada fase, as tarifas sofrem redução de 25% e 15%, respectivamente.

A não realização dos investimentos mínimos obrigatórios nos prazos contratuais sujeita a concessionária a infrações administrativas aplicadas pela Antaq, com gradação que varia de advertência a infrações gravíssimas. O descumprimento reiterado, incluindo a ocorrência de sucessivas infrações graves em janelas móveis de 5 anos, pode ensejar a abertura de processo de caducidade da concessão.

A modelagem prevê, ainda, o Indicador de Qualidade de Serviço (IQS), instrumento de aferição do desempenho da concessionária na manutenção das condições de navegabilidade do canal. O IQS mede, anualmente, os dias em que o Calado Máximo Operacional ficou aquém da meta contratual e alimenta o Fator Q, que reduz a tarifa-teto da concessionária de forma escalonada: 6% para descumprimentos entre 15 e 30 dias, 10% entre 30 e 45 dias, e 28,03% acima de 45 dias. A persistência do problema por dois anos consecutivos dobra essa penalização para 56,06%, e no terceiro ano de descumprimento torna obrigatória a abertura de processo de caducidade.

O regime sancionatório não se esgota nessas penalidades. O Apêndice B do Anexo 1 da minuta de contrato prevê infrações escalonadas por natureza e gravidade, incluindo infrações médias para descumprimentos das metas de calado superiores a 60 dias e graves para descumprimentos superiores a 90 dias.

O contrato prevê a implantação do **Comitê de Dragagem**, como instância consultiva para o planejamento desses serviços, presente também na concessão de Paranaguá. Em Itajaí, o mecanismo foi aprimorado com a inclusão de obrigação de publicização das decisões da concessionária que divirjam dos consensos obtidos no Comitê, acompanhada de fundamentação técnica.

Outro comitê previsto no contrato é o de **Resolução de Disputas**, mecanismo voltado à prevenção e solução de divergências entre a concessionária e o Poder Concedente ao longo da execução contratual, já presente na modelagem do Canal de Acesso Aquaviário do Porto de Paranaguá. Instrumento análogo aos *dispute boards* amplamente utilizados em contratos de infraestrutura de longa duração, o Comitê não poderá ser instaurado enquanto a Antaq não editar norma regulamentando o tema, da qual dependerão seu escopo, sua composição e o caráter – consultivo ou impositivo – de suas decisões.

IV

A AudPortoFerrovia realizou visita técnica ao Porto de Itajaí, ao canal de acesso, ao TUP Portonave e às prefeituras de Itajaí e Navegantes, entre 4 e 7/11/2025, e promoveu rodadas de diligências junto ao MPor e à Antaq. A análise abrangeu a participação social, as minutas jurídicas, a viabilidade econômico-financeira e técnica e a alocação de riscos do projeto.

A interlocução com os jurisdicionados propiciou ajustes significativos na modelagem. Em resposta aos ofícios de requisição, o MPor comprometeu-se a, antes da publicação do edital: incluir os custos de derrocamento no fluxo de caixa e inserir cláusulas contratuais de compartilhamento de risco para a rubrica; adotar profundidades otimizadas por trecho do canal; substituir a contribuição inicial única de R\$ 37,3 milhões por contribuições anuais de R\$ 12 milhões; retificar o orçamento da revitalização do Molhe de Navegantes; alocar integralmente à concessionária o risco financeiro dessa revitalização; suprimir a mobilização da draga TSHD 1.800 m³ do OPEX; corrigir o descompasso temporal do OPEX do sistema VTS; alinhar a operacionalização das metas de nível de serviço com as obrigações ativas desde a data de assunção; adequar os pesos do Índice de Reajustamento Contratual à modelagem segregada; retirar do CAPEX o item “Novo dolfim de amarração oeste”; promover correções formais nas minutas de edital e contrato; adotar o desconto máximo de tarifa de 9,26%; incluir mecanismo de compartilhamento de risco de capacidade na minuta do contrato; e incluir, no Plano de Dragagem, obrigação de a concessionária apresentar anualmente estudo de modelagem da sedimentação e taxa de assoreamento do canal.

O MPor também propôs estender o mecanismo de compartilhamento de riscos 70/30, já previsto para a readequação do Molhe Norte, à contenção da margem direita, às obras de readequação do canal e aos volumes de derrocamento, como forma de acomodar incertezas técnicas decorrentes do caráter conceitual dos estudos de engenharia.

Quanto a esses itens, à exceção da proposta de extensão do mecanismo de compartilhamento de riscos, da retificação do orçamento da revitalização do Molhe de Navegantes, do mecanismo de compartilhamento do risco de capacidade, da adoção de profundidades otimizadas por trecho e do estudo anual de modelagem da sedimentação, a unidade técnica propõe deixar de formular determinações e recomendações, sem prejuízo de monitoramento por este Tribunal. Subsistiram, contudo, questões não saneadas, que a unidade técnica submete à deliberação deste Tribunal por meio de propostas de determinações e recomendações ao MPor e à Antaq.

A equipe realizou reunião de encerramento com representantes do MPor, da Antaq e da Infra S.A. em 20/2/2026, oportunidade em que foram refinadas algumas propostas de encaminhamento e retiradas determinações cujo objeto foi esclarecido pelos gestores.

V

Assentado esse quadro fático, **passo a decidir.**

Incorporo às minhas razões de decidir as conclusões da AudPortoFerrovia, sem prejuízo das seguintes considerações.

V.1

A estrutura tarifária híbrida adotada no projeto, com a parcela fixa por manobra, poderia criar, em teoria, incentivo à postergação das dragagens de manutenção. Em cenário de calado reduzido, mais atracações seriam necessárias para transportar o mesmo volume de carga, aumentando a receita fixa por acesso.

Dois fatores independentes tornam essa conduta economicamente inviável. O primeiro é o conjunto integrado de mecanismos contratuais descritos no segmento III deste voto: IQS, Fator Q, penalidades progressivas e processo de caducidade. O segundo é a dinâmica própria do mercado portuário: a concessionária do canal não negocia linhas marítimas, não atrai navios nem define consignações de carga. Essas decisões cabem aos terminais e aos armadores. Se o canal não oferecer condições adequadas de profundidade, os armadores redirecionarão suas linhas para outros portos, e a concessionária perderá receita tanto na parcela variável quanto, possivelmente, na parcela fixa.

O escalonamento do IQS supera a fragilidade identificada na concessão de Paranaguá, em que a penalização máxima de 13% sobre a tarifa foi considerada insuficiente para inibir a inexecução das dragagens nos anos finais do contrato. No presente projeto, a penalização alcança 56,06% no segundo ano consecutivo de descumprimento e impõe a abertura de processo de caducidade no terceiro, ao que não faço reparo.

A propósito, a redação dos itens 140 e 141 do Anexo 1 da minuta de contrato é ambígua quanto ao cômputo dos anos em que o IQS supera 45 dias, sem esclarecer se o terceiro ano de descumprimento deve ser consecutivo aos dois anteriores ou se basta que ocorra em algum momento ao longo da concessão. **Determino**, por isso, ao MPor e à Antaq, que eliminem a aludida ambiguidade, ajustando a redação desses dispositivos antes da publicação do edital.

À exceção da ambiguidade acima, nada a opor, portanto, à estrutura tarifária adotada.

V.2

A participação social no projeto seguiu os ritos formais previstos em lei. A Antaq realizou a Consulta Pública 3/2024, aberta por 60 dias, com quase mil manifestações, e promoveu sessão de audiência pública telepresencial. Ocorre que, à época, o projeto ainda abrangia, em escopo único, o canal de acesso e o terminal de contêineres. A partir das contribuições colhidas nessa audiência, o Poder Concedente decidiu segregar os dois objetos, destinando o canal de acesso aquaviário para a concessão em tela. Ocorre que ambas as temáticas foram objeto de exaustivas manifestações.

A nova modelagem, contudo, não foi objeto de publicação imediata dos estudos revisados, de modo que o mercado e a sociedade civil não tiveram acesso ao projeto em sua configuração final. A AudPortoFerrovia identificou esse descompasso em visita técnica: os principais atores locais desconheciam as especificidades da nova modelagem.

Para sanar essa lacuna de transparência e conferir legitimidade ao certame, em linha com a jurisprudência desta Corte firmada nos Acórdãos 1.834/2024 e 881/2025, **determino** à Antaq que, previamente à publicação do edital, faça publicar no sítio eletrônico da Audiência Pública 3/2024 os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos ao TCU, assegurando que o mercado e a sociedade civil conheçam a modelagem em sua configuração final antes do leilão.

Recomendo, por isso, ao MPor e à Antaq que, em projetos futuros, em que houver alterações substanciais na modelagem após o período de transparência social, avaliem a realização de sessões públicas complementares ou consultas dirigidas, sobretudo quando houver alteração dos incentivos contratuais e do alinhamento de interesses entre os entes envolvidos.

Ainda no plano da transparência pré-leilão, identificou-se que as memórias de cálculo das fórmulas paramétricas do Índice de Reajustamento Contratual (IRC) não estavam disponíveis desde a fase de audiência pública, gerando a necessidade de diligências suplementares no curso desta fiscalização. **Recomendo**, por isso, à Antaq que, em futuros processos de desestatização, assegure a publicidade dessas memórias desde aquela fase, garantindo maior previsibilidade aos licitantes.

V.3



As minutas de edital e contrato observam os modelos usualmente empregados nas desestatizações do setor portuário. Três pontos, contudo, merecem registro.

O primeiro diz respeito à fundamentação e documentação de eventuais revisões no desconto máximo de tarifa. As determinações formuladas neste acórdão poderão repercutir na modelagem econômico-financeira e, por conseguinte, no desconto máximo admitido no certame, que já foi objeto de revisão, passando de 10,43% para 9,26%, em razão de equívoco identificado pela AudPortoFerrovia. Novos ajustes podem ser necessários. Logo, **determino** ao MPor e à Antaq que, em caso de revisões decorrentes dos apontamentos desta fiscalização, apresentem fundamentação técnica detalhada dos impactos no desconto máximo, com memória de cálculo atualizada, assegurando a rastreabilidade do processo licitatório.

O segundo diz respeito à reforma tributária. A Lei Complementar 214/2025 instituiu obrigação legal de reequilíbrio econômico-financeiro para contratos de concessão afetados pela substituição do regime tributário. Embora a licitação ocorra após sua promulgação, o que, em tese, permite incorporar as novas alíquotas na modelagem, persistem incertezas quanto ao aproveitamento de créditos tributários e às regras de transição. Por essa razão, **recomendo** ao MPor e à Antaq que incluam, nas minutas do edital e do contrato, desta e de futuras concessões, previsão expressa de observância do rito de revisão estabelecido na LC 214/2025 para eventuais impactos tributários supervenientes.

O terceiro diz respeito ao Comitê de Resolução de Disputas. O mecanismo está contratualmente previsto, mas sua instauração depende de futura regulamentação pela Antaq. Uma vez operacional, poderá representar instância ágil para a prevenção e solução de conflitos. Sua efetiva utilidade dependerá, contudo, do conteúdo da norma regulamentadora. A AudPortoFerrovia informa que o exame dessa regulamentação já foi integrado ao objeto de processos de fiscalização já instaurados em decorrência de deliberações anteriores deste Tribunal, tornando desnecessário exarar ordem nesse sentido.

V.4

A equipe técnica do TCU apontou risco significativo à sustentabilidade financeira da API, decorrente da transferência das tarifas de uso do acesso aquaviário à concessionária. Instado pelo Tribunal, o MPor propôs substituir a contribuição inicial única de R\$ 37,3 milhões por aportes anuais de R\$ 12 milhões, com impacto tarifário marginal de 0,19%. Esses recursos, somados às demais receitas operacionais da API, projetam superávit de R\$ 17,4 milhões, suficiente para assegurar a sustentabilidade operacional e a amortização gradual de eventuais passivos históricos. Não faço reparos à solução negociada, que elimina o risco de descontinuidade administrativa, principalmente nos primeiros anos da concessão.

Contudo, identifico risco de acúmulo de recursos no longo prazo. O terminal ITJ01, quando for arrendado em processo licitatório próprio, gerará receitas adicionais substanciais à API por meio de pagamentos de outorga e contribuições variáveis. A sobreposição de múltiplas fontes de receita pode resultar em excesso estrutural de liquidez na autoridade portuária, desestimulando a eficiência administrativa e pressionando artificialmente as tarifas para cima.

Por essa razão, **recomendo** ao MPor e à Antaq que, por ocasião da estruturação do arrendamento do ITJ01, realizem análise integrada de todas as fontes de receita da API, dimensionando a contrapartida financeira do arrendatário para garantir sustentabilidade sem gerar acúmulo desnecessário de recursos, sob pena de comprometer a modicidade tarifária do complexo portuário no longo prazo.

V.5

A **estratégia faseada de investimentos** é adequada: a progressão em duas fases, primeiro habilitando o canal para navios de 366 metros e depois para embarcações de até 400 metros, permite o aumento gradual da capacidade sem sobreinvestimento, alinhando os desembolsos à evolução da demanda e preservando a modicidade tarifária.

Igualmente adequada é a previsão da **Proposta Apoiada**, que permite à concessionária, com o apoio de armadores e usuários, propor investimentos adicionais além das metas obrigatórias, conferindo flexibilidade regulatória valiosa em concessões de longa duração. Nesta concessão, poderia ser acionada, por exemplo, para viabilizar o aprofundamento do canal além dos 14,5 metros previstos, caso a demanda por embarcações de maior porte assim o justifique. O Acórdão 245/2023-TCU-Plenário condicionou sua ativação à prévia regulamentação pela Antaq ao poder de influência dos atores envolvidos e ao nível de transparência das informações da concessionária. A subcláusula 22.2 da minuta do contrato (peça 15, p. 49) acolheu essa exigência.

O MPor reconheceu que a adoção de profundidades otimizadas por trecho (15,3 metros para o canal interno e 16,0 metros para o canal externo), em substituição à cota uniforme de -16 metros, confere maior fidedignidade às estimativas de volume de dragagem e aos custos dos investimentos (CAPEX), mas não transpôs essa otimização para o fluxo de caixa. Assim, **determino** ao MPor e à Antaq que ajustem o EVTEA e a planilha de modelagem financeira para que os volumes de dragagem e os custos de CAPEX reflitam as novas cotas.

Identificou-se inconsistência na Distância Média de Transporte global: o valor adotado no EVTEA (3,13 milhas náuticas) diverge do Relatório Técnico de apoio (2,98 milhas náuticas), e não encontra respaldo nos volumes constantes dos estudos técnicos. Por isso, **determino** ao MPor e à Antaq que retifiquem a memória de cálculo da DMT global, fundamentando o valor adotado na média ponderada dos volumes de cada trecho.

Embora o contrato preveja a cota de -16,50 metros DHN como parâmetro de remoção de estruturas na margem esquerda do canal, existem estruturas de atracação na margem direita, em estado precário e não mapeadas no CAPEX, que podem exigir intervenção futura. A ausência de parâmetro técnico uniforme para todas as remoções de obstáculos cria risco de que estruturas residuais comprometam a navegabilidade e/ou gerem custos extraordinários de dragagem não previstos na matriz de riscos. Diante disso, **recomendo** ao MPor e à Antaq que aperfeiçoem a redação das cláusulas referentes à remoção de obstáculos no canal, estabelecendo a cota de -16,50 metros DHN como parâmetro técnico obrigatório para a retirada de toda e qualquer estrutura, mapeada no CAPEX inicial ou identificada futuramente.

O MPor comprometeu-se a incorporar ao fluxo de caixa o orçamento real da revitalização do Molhe de Navegantes, apurado pela equipe de auditoria em R\$ 25.362.191,28, em substituição ao valor original de R\$ 896 mil, e a alocar o risco financeiro integralmente à concessionária, por se tratar de obras de engenharia comum. Pela mesma razão que me levou a não formular determinações quanto aos demais compromissos assumidos, deixo de formular as orientações correspondentes a essas duas questões, sugeridas pela unidade instrutiva, sem prejuízo do monitoramento quanto à efetiva implementação dessas medidas.

A revisão do cronograma do Plano de Exploração do Acesso Aquaviário, contudo, não está abrangida por nenhum dos compromissos assumidos pelo MPor. Por essa razão, **determino** ao MPor e à Antaq que a promovam para compatibilizar a execução da revitalização urbanística com as obras de readequação estrutural do Molhe Norte, previstas para o mesmo período.

A remoção do casco soçobrado do navio Pallas é condição para a adequação da Baía de Evolução 2 e, por consequência, para o cumprimento das metas da Fase 1 da concessão. Como o processo de aprovação arqueológica junto ao Iphan encontra-se em estágio inicial, sem conclusão

desde a emissão do Termo de Referência em 2019, e o contrato não prevê mecanismo que discipline a participação do poder concedente nessas tratativas nem plano de contingência para eventual atraso, **recomendo** à Antaq que estabeleça no contrato mecanismo de governança assegurando essa participação desde o início da concessão e que defina protocolo de contingência para o caso de a aprovação não ocorrer no prazo necessário ao cumprimento do cronograma da Fase 1.

V.6

A viabilidade econômico-financeira desta concessão está condicionada à expansão do terminal de contêineres ITJ01, cujo arrendamento definitivo encontra-se em fase de estruturação. Com a Portonave operando próxima ao seu limite de capacidade, o ITJ01 é o principal indutor do crescimento de demanda projetado para o complexo.

Os cronogramas, contudo, estão descasados: concluídas as duas fases de investimento, o canal estará habilitado para navios de até 400 metros em 2031, ao passo que a expansão do ITJ01 está prevista apenas para 2034. Nesse intervalo, o canal estará pronto para receber embarcações de maior porte sem que o terminal disponha de capacidade para gerar a carga necessária à remuneração do investimento. O próprio MPor admitiu, em simulação preliminar, impacto negativo de R\$ 75 milhões no VPL do projeto caso o ITJ01 não atinja a capacidade projetada.

O MPor comprometeu-se a incluir na minuta do contrato, antes da publicação do edital, mecanismo de compartilhamento de **risco de capacidade**, que não se confunde com os mecanismos de compartilhamento de riscos de engenharia já tratados neste voto: enquanto aqueles cobrem variações nos custos de construção, este aloca ao Poder Concedente o risco de frustração de receita, caso os terminais do complexo não atinjam a capacidade necessária para suprir a demanda projetada.

O mecanismo é pertinente, pois a concessionária do canal não controla os investimentos realizados nos terminais. Sua redação, contudo, precisa ser aprimorada para evitar que funcione como garantia de receita mínima vinculada ao desempenho de terminal específico. Por esses motivos, **determino** ao MPor e à Antaq que ajustem a redação da cláusula de compartilhamento de risco de capacidade a ser incluída no contrato, para que o reequilíbrio somente seja acionado se o déficit for sistêmico no complexo portuário como um todo, e não em razão do desempenho insuficiente de terminal específico cuja demanda possa ser absorvida pelos demais terminais do complexo.

Determino, igualmente, que o EVTEA seja revisado para incorporar cronograma realista para a entrada em operação do ITJ01, abstendo-se de projeções de receita baseadas em capacidades operacionais que comprovadamente só estarão disponíveis em anos posteriores à conclusão das obras do canal.

Como o MPor admitiu a ausência de análise de sensibilidade plena quanto aos impactos do descasamento cronológico, e como investimentos em curso na Portonave podem permitir que esse terminal absorva parcela da demanda projetada para o ITJ01, mitigando na prática o risco de frustração de receita, **recomendo**, igualmente, ao MPor e à Antaq, que realizem análise de sensibilidade que considere a demanda global do complexo portuário, avaliando o potencial de absorção da carga containerizada pelos demais terminais do complexo, notadamente a Portonave, visando aprimorar as projeções de receita do EVTEA.

Por fim, para prevenir na origem o descasamento que motivou as determinações anteriores, **recomendo** ao MPor e à Antaq que, por ocasião da estruturação do arrendamento do ITJ01, estabeleçam diretrizes que vinculem os marcos de investimento do terminal à infraestrutura disponibilizada pela concessão do canal, assegurando a máxima eficiência logística do complexo.

V.7

O sistema de gerenciamento de tráfego Vessel Traffic Service (VTS), previsto na minuta, atende às exigências da NORMAM-602/DHN, mas fica aquém do que as diretrizes desta Corte recomendam para portos de grande movimentação. O Acórdão 2.707/2022-Plenário, de relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, recomenda expressamente a implementação do VTMS em complexos portuários como o de Itajaí, e o mesmo encaminhamento foi adotado na concessão de Paranaguá, objeto do Acórdão 881/2025-Plenário, da relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler.

Tendo em vista que, em concessões de longa duração, a ausência de incentivo contratual à evolução tecnológica pode resultar em obsolescência do sistema, **recomendo** ao MPor e à Antaq que avaliem mecanismos a serem adotados pela concessionária para fomentar a capacidade de integração e a evolução do VTS para padrões compatíveis com o VTMS, ainda que de forma escalonada ao longo da execução contratual.

V.8

Os volumes de dragagem de manutenção foram projetados com base em estudo de balanço sedimentar elaborado com 28 anos de dados hidrológicos, que projeta os volumes anuais de sedimentos a serem removidos para manter as condições de navegabilidade do canal. O contrato prevê mecanismo de compartilhamento de risco hidrológico vinculado à Faixa dos Valores de Referência, faixa de $\pm 17\%$ em torno do volume base de assoreamento projetado, correspondente a meio desvio padrão da série histórica: se o volume efetivamente dragado se mantiver dentro dessa faixa, o risco é integralmente da concessionária; se ultrapassar o limite superior, a concessionária tem direito a reequilíbrio; se ficar abaixo do limite inferior, o reequilíbrio opera em favor do Poder Concedente. A estrutura é adequada.

A qualidade das projeções depende, porém, da precisão dos dados históricos de dragagem que alimentam o modelo. A principal fonte de incerteza identificada reside no fato de que os dados fornecidos pela administração portuária se basearam nos volumes contratualmente fixados nos contratos anteriores de dragagem, sem refletir a variação real mensal efetivamente executada. Como o modelo usa esses dados para estimar indiretamente o aporte de sedimentos proveniente da corrente costeira, a imprecisão nos dados históricos propaga-se para as projeções de volume e, por consequência, para os custos operacionais estimados ao longo da concessão. O próprio Relatório de Balanço Sedimentar recomenda medidas para aprimorar essa base de dados ao longo da execução contratual.

O MPor comprometeu-se a incluir no contrato obrigação de a concessionária apresentar anualmente estudo de modelagem da sedimentação e da taxa de assoreamento do canal. A providência, ainda que relevante, não é suficiente, haja vista que o MPor não especifica o conteúdo metodológico desse estudo. Sem diretrizes metodológicas precisas, o estudo pode ser apresentado anualmente sem que isso necessariamente melhore a qualidade dos dados que alimentam o modelo de projeção dos volumes de dragagem de manutenção, cuja principal fonte de incerteza reside na imprecisão dos dados históricos fornecidos pela SPI, baseados em cifras contratuais fixas sem detalhamento da variação real mensal.

O “Relatório de Balanço Sedimentar” elaborado pelo especialista Paolo Alfredini, que fundamenta o dimensionamento dos volumes de dragagem e os limites da Faixa dos Valores de Referência, recomenda medidas específicas para superar essa imprecisão: a sistematização de banco de dados de levantamentos hidrográficos mensais, o monitoramento da retenção de sedimentos em reservatórios a montante e a instalação de equipamentos de medição de correntes e transporte de sedimentos em pontos estratégicos do canal.

Recomendo, por isso, ao MPor e à Antaq que estabeleçam, nas diretrizes do Plano de Dragagem, que o estudo anual de modelagem da sedimentação incorpore as recomendações técnicas

do “Relatório de Balanço Sedimentar”, notadamente a sistematização de banco de dados de levantamentos hidrográficos mensais e o monitoramento da retenção de sedimentos em reservatórios a montante. **Recomendo**, igualmente, que avaliem a inclusão da obrigatoriedade de instalação de equipamentos de medição de correntes e transporte de sedimentos em pontos estratégicos do canal.

V.9

A alocação de riscos é prática consolidada e recomendada em contratos de concessão de longa duração. Por meio dela, os eventos supervenientes que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato são identificados antecipadamente e atribuídos à parte com maior capacidade de gerenciá-los. Em seu art. 22, § 3º, a Lei 14.133/2021 reforça essa lógica ao exigir, nos contratos de grande vulto, a elaboração de matriz de riscos como parte integrante do instrumento contratual.

Quando ambas as partes têm alguma capacidade de gerenciamento, o compartilhamento do risco, em proporções racionalmente definidas, é a solução mais eficiente: mantém o incentivo mútuo à adoção de medidas mitigadoras, evita que o parceiro privado incorpore custos excessivos na proposta e promove o alinhamento de interesses ao longo da execução contratual. A atribuição de parcela do risco à concessionária é elemento essencial desse equilíbrio: ao ter responsabilidade financeira sobre parte das variações, a concessionária passa a ter incentivo direto para que o projeto executivo seja realista e eficiente.

Na concessão em tela, são previstos compartilhamentos de riscos de diferentes tipos: associados à dragagem de manutenção, relacionados ao risco de frustração de demanda decorrente do descasamento cronológico com o ITJ01, ambos já referidos neste voto, e de engenharia. Estes últimos foram adotados desde a modelagem original para duas rubricas em que sua aplicação se justifica plenamente: readequação do Molhe Norte e remoção do casco soçobrado do navio Pallas.

Para a readequação do Molhe Norte, obra estrutural de abrigo marítimo estimada em R\$ 63,7 milhões, as incertezas sobre o volume real de pedras e as condições do leito marinho são genuínas e não antecipáveis. Diferentemente das obras de engenharia civil comum, a readequação de molhes envolve riscos geológicos de difícil mensuração prévia, o que justifica que o Poder Concedente arque com 70% das variações de custo e a concessionária com os 30% restantes. Para a remoção do casco soçobrado do navio Pallas, cujo investimento é estimado em R\$ 22,9 milhões, as incertezas técnicas e arqueológicas associadas à necessidade de aprovação pelo Iphan configuram risco predominantemente não controlável pelo concessionário, o que justifica a proporção de 80% para o Poder Concedente e 20% para a concessionária.

Porém, o compartilhamento de riscos de engenharia foi significativamente ampliado ao longo da fiscalização. Diante dos questionamentos formulados pela AudPortoFerrovia sobre a consistência técnica dos investimentos previstos, o MPor, em vez de aprofundar os estudos ou quantificar adequadamente os custos omitidos, optou por propor a extensão do mecanismo à contenção da margem direita, às obras de readequação do canal e aos volumes de derrocamento, ampliando também o escopo do mecanismo já existente para o Molhe Norte, todos na proporção de 70% para o Poder Concedente e 30% para a concessionária. Com isso, o total submetido ao mecanismo passou de cerca de R\$ 87 milhões para aproximadamente R\$ 200 milhões, que equivalem a dois terços do CAPEX.

Não critico a adoção do mecanismo de compartilhamento em si, mas o uso que dele se fez nessa ampliação. Para a contenção da margem direita, obra estimada em R\$ 66,3 milhões, os estudos disponíveis são de natureza conceitual e preliminar, sem sondagens geológicas. Para a readequação do canal, que agrega o reposicionamento do Guia Corrente, a remoção de estruturas na margem esquerda e a supressão de dolfim, totalizando R\$ 23,3 milhões, a solução definitiva de engenharia foi igualmente deixada para a fase de execução. Os volumes de derrocamento não estavam sequer

quantificados no CAPEX original, tendo sido incluídos na modelagem somente após questionamento deste Tribunal e com base em estimativas preliminares.

Mesmo para o Molhe Norte, rubrica em que o compartilhamento já se justificava, foram inseridas novas subcláusulas para estender o compartilhamento às variações nos investimentos de readequação de forma mais ampla. Essa extensão é tanto mais preocupante porque o projeto de referência adotado na modelagem é estudo de engenharia elaborado em 2021, que reduziu o custo em relação ao projeto original de 2013 de cerca de R\$ 180 milhões para R\$ 63,7 milhões, sem que essa redução fosse acompanhada de estudos conclusivos sobre a dinâmica de ondas e a sedimentação na orla de Navegantes. Ao fixar o valor de referência em patamar reduzido sem amparo em estudos robustos, o MPor tornou altamente provável o acionamento do compartilhamento: o mecanismo deixa de ser proteção contra o excepcional e passa a funcionar como garantia ordinária de aporte público.

O compartilhamento de riscos não deve ser sucedâneo do planejamento. Nas rubricas em que foi adotado em decorrência dos questionamentos da fiscalização, o compartilhamento não diz respeito a incertezas genuinamente imprevisíveis, mas a lacunas de planejamento que deveriam ter sido eliminadas antes da licitação. Ao transferir esses custos para o mecanismo de compartilhamento, o MPor retirou-os da disputa competitiva. Se adequadamente estimados, seriam incorporados às propostas dos licitantes, que poderiam elaborá-las considerando custos inferiores aos preços de referência, resultando em maior valor de outorga ou maior desconto tarifário. Com o compartilhamento, a União passa a bancar 70% dos preços de referência, sem o benefício da concorrência. Essa inversão de lógica afronta o princípio da eficiência e o dever de fidedignidade do orçamento referencial, estabelecidos no art. 9º da IN-TCU 81/2018 e no art. 5º da Lei 14.133/2021.

A combinação entre estudos precários e a atribuição de 70% das variações para a União gera, no plano do certame, cenário de seleção adversa, pois favorece licitantes que ofertam lances agressivos na expectativa de recompor margens no PBI. Uma vez contratada, a estrutura de incentivos induz ao *moral hazard*: a concessionária, detendo o domínio técnico do projeto executivo e dos custos reais de campo, passa a ter poder de influenciar as definições do projeto em benefício próprio. Os 30% atribuídos à concessionária, embora criem algum incentivo à eficiência, são insuficientes para inibir esses comportamentos nas condições desta concessão. A concessionária pode propor soluções robustas e onerosas no PBI para reduzir seus custos futuros de manutenção, transferindo para o compartilhamento com o Erário o sobrecusto da implantação, enquanto retém integralmente os benefícios operacionais dessas escolhas.

A opção por soluções menos detalhadas na fase de licitação gera, portanto, o dever de adotar controle mais rigoroso nas etapas posteriores. **Determino**, pois, ao MPor e à Antaq que estabeleçam, na minuta de contrato ou nos anexos técnicos, critérios objetivos para a validação das soluções de engenharia no PBI, exigindo que os aportes da União no regime de compartilhamento sejam precedidos de estudos técnicos definitivos que comprovem a necessidade e a modicidade dos custos.

A participação estatal que justifica o suporte a variações adversas impõe, pela mesma lógica, que ganhos decorrentes de otimizações de traçado, reduções de escopo ou inovações tecnológicas identificadas no PBI revertam em favor da modicidade tarifária ou na redução dos aportes públicos, conforme preceitua o art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995. **Determino**, por isso, ao MPor e à Antaq que incluam cláusula de Engenharia de Valor ou mecanismo análogo, assegurando que eventuais otimizações identificadas no PBI resultem na reversão proporcional de benefícios em favor da modicidade tarifária ou na redução dos aportes públicos.

Ao risco de comportamento oportunista soma-se a assimetria de informação entre a concessionária e o regulador na fase de aprovação do PBI. A concessionária detém o domínio técnico



do projeto executivo e dos custos reais de campo, enquanto a Antaq, com apenas 60 dias para manifestar não objeção ao PBI, não dispõe de tempo suficiente para avaliar as soluções de engenharia nele apresentadas com a profundidade que a materialidade do objeto exige. Pressionada pelo prazo, a Agência pode ser levada a acolher orçamentos superestimados ou soluções tecnicamente inadequadas.

A subcláusula 8.2 do contrato não prevê a consequência do decurso desse prazo de 60 dias sem manifestação, tornando ambíguo se o silêncio equivale a aprovação tácita. Por isso, **determino** ao MPor e à Antaq que aprimorem o dispositivo contratual para que a consequência da ausência de manifestação no prazo fique expressa e inequívoca.

Determino, ainda, ao MPor e à Antaq que adotem as providências necessárias para que a Antaq disponha de capacidade técnica adequada tanto à análise do PBI quanto ao acompanhamento da execução das obras sob regime de compartilhamento. Para esse fim, **recomendo** à Antaq a contratação de apoio técnico especializado, a utilização de Organismo de Inspeção Acreditada (OIA), ou a estruturação de equipe multidisciplinar. Para possibilitar o controle social sobre o regime de compartilhamento, **recomendo** à Antaq que publique, em sítio eletrônico, memória justificada dos impactos da aprovação do PBI, incluindo as soluções técnicas adotadas, as variações de quantitativos e os reflexos na tarifa praticada.

Tendo evidenciado os riscos da utilização de cláusulas genéricas de compartilhamento de riscos para cobrir lacunas de planejamento, **recomendo** ao MPor e à Antaq que, nos estudos técnicos de futuros processos de desestatização, realizem inventário prévio de interferências e obstáculos físicos para intervenções de elevada materialidade, abstendo-se de utilizar essa sistemática ou a de vícios ocultos para estruturas visíveis e identificáveis na fase de projeto.

VI

Questão relevante diz respeito à disciplina, em sentido próprio, do alcance e da integridade do pronunciamento desta Corte no exercício da competência fiscalizatória que lhe atribui o art. 71 da Constituição Federal, na específica modalidade do controle prévio, regulado pela Instrução Normativa-TCU 81/2018, o que faz pressupor a absoluta correspondência substantiva entre o objeto submetido à análise e o objeto efetivamente conduzido a leilão. Sem essa correspondência, a manifestação do controle externo perde o objeto sobre o qual deveria incidir, ou, mais precisamente, recai sobre objeto que se dissolve no intervalo entre a deliberação e a publicação do edital.

Sem essa correspondência, esvazia-se a utilidade pragmática da função que a Constituição reservou ao TCU, tornando meramente ritual o que a lei concebeu como exame substantivo. Não se está, portanto, no domínio da deferência ao mérito administrativo — domínio em que, reconheça-se, a contenção do controle é virtude. Está-se, antes, no domínio da preservação da própria competência constitucional de fiscalização, sem a qual aquela deferência careceria de objeto a preservar.

A medida assenta-se, por isso, no exercício do autogoverno desta Corte sobre as condições de eficácia dos próprios atos decisórios — terreno em que a margem de conformação do Tribunal é máxima e a impugnabilidade externa, mínima. Não se trata de regular, em abstrato, a discricionariedade do administrador. Trata-se de definir as condições sob as quais o TCU considera que seu pronunciamento, emitido com base em modelagem objetivamente identificada, conserva eficácia, quando essa modelagem é, posteriormente, substituída em seus elementos conformadores.

Cuida-se, em rigor, de coerência interna do controle. O Tribunal que se manifesta favoravelmente, com base em compromissos assumidos pelos gestores quanto à manutenção do modelo apreciado — e a Resolução-TCU 315/2020, em seu art. 16, admite rotineiramente esse instituto, ao prever o “deixar de determinar” condicionado a tais compromissos — não pode, sem



contradição lógica, tolerar que a alteração unilateral desses pressupostos, sem retorno ao rito, conviva com a integridade da deliberação tomada.

Determinar que o objeto da fiscalização não seja desfigurado à revelia do controle prévio é, nesse sentido, apenas explicitar condição de validade que já sustenta, implicitamente, cada um dos “deixar de determinar” expedidos pela Corte.

Sob a ótica da análise econômica do controle, a determinação responde a problema reconhecido pela literatura de desenho institucional como inconsistência intertemporal aplicada à fiscalização prévia. O gestor que antecipa a possibilidade de alterar elementos essenciais da modelagem após o crivo fiscalizatório tem incentivo racional a apresentar, durante o exame da Corte, a versão tecnicamente mais defensável do projeto, reservando para o intervalo entre a deliberação e o edital a introdução de elementos que dificilmente sobreviveriam ao escrutínio simultâneo.

Sob esse arranjo, a deliberação favorável do Tribunal opera, paradoxalmente, como salvo-conduto para um objeto que ela não examinou: a aprovação do modelo “A” respalda, perante o mercado e perante a opinião pública, a publicação do edital relativo ao modelo “B”. Configura-se, então, fenômeno que se pode descrever como captura reversa do controle — não pela ineficácia do exame, mas pelo deslocamento do objeto entre a fase examinada e a fase contratualizada.

Cobrar do gestor que retorne ao rito quando pretenda alterar a essência do que foi analisado neutraliza o incentivo na raiz, restaura o alinhamento entre exame e execução e preserva — o que importa de forma particular no setor de infraestrutura aquaviária — a credibilidade do sinal regulatório emitido pelo Tribunal. Essa credibilidade é, ela própria, insumo do valor que potenciais licitantes atribuem ao certame e se reflete tanto nos lances ofertados quanto na qualidade da concorrência subsequente.

Importa deixar inequívoco o que constitui pronunciamento desta Corte para os fins aqui versados. A manifestação do TCU sobre dada modelagem de desestatização é o acórdão lavrado pelo Plenário, refletido em suas determinações, recomendações e na fundamentação acolhida pela maioria dos seus membros — não fragmentos do processo formativo da decisão, ainda que documentalmente integrantes dos autos.

Eventuais considerações constantes da instrução técnica que extrapolem o objeto submetido à apreciação da Corte, observações exaradas em manifestações preliminares e teses sustentadas em votos vencidos não compõem, e nunca compuseram, a deliberação do Tribunal. Cumprem, em sua sede própria, função analítica e dialética que enriquece o debate institucional e qualifica o processo decisório.

Não autorizam, contudo, ao Poder Concedente — após a deliberação majoritária — invocá-las como se respaldo desta Corte fossem, para introduzir, no modelo a ser levado a leilão, elementos que não foram efetivamente apreciados nem decididos pelo Plenário. Permiti-lo seria não apenas distorcer o sentido próprio do acórdão, mas, sobretudo, subverter a estrutura constitucional da deliberação colegiada, que retira sua autoridade precisamente da formação de maioria sobre o objeto submetido. O respeito devido ao pronunciamento do TCU é, por isso, respeito ao que foi decidido — e não a quaisquer dos elementos preparatórios, complementares ou divergentes que orbitaram a decisão sem nela ingressarem.

A solidez jurídica da medida deriva, ademais, da convergência de fundamentos. Encontra apoio direto no próprio desenho da Instrução Normativa-TCU 81/2018, cuja arquitetura procedimental — escopo definido em instrução preliminar, exame circunstanciado do EVTEA, das minutas convocatórias e da matriz de riscos, deliberação reportada a esse conjunto identificável — somente faz



sentido se o objeto examinado for, em seus elementos substantivos, o mesmo a ser ofertado ao mercado.

Encontra apoio, também, na sistemática da Resolução-TCU 315/2020, cujo art. 16 disciplina o instituto do “deixar de determinar” como decisão expressamente condicionada a compromissos assumidos pelos gestores. Esse instituto, por construção lógica, pressupõe a manutenção da modelagem sobre a qual tais compromissos incidiram, sob pena de a Corte deliberar com base em premissa que o próprio jurisdicionado se reserva o direito de modificar.

Encontra apoio, por fim, na coerência sistêmica do ordenamento que disciplina concessões e parcerias — Leis 8.987/1995, 11.079/2004, 13.448/2017 e 14.133/2021 — ordenamento que estrutura procedimentos prévios sucessivos justamente porque concebe o desenho do contrato como matéria de interesse público qualificado, refratária a alterações silentes e a desvios procedimentais nas fases anteriores à licitação.

A determinação se completa por aquilo que dela se exclui — restrição que constitui, ela mesma, parte substancial da sua solidez. Não veda alteração da modelagem; não congela escolhas administrativas; não substitui o juízo técnico do Poder Concedente quanto à melhor conformação do projeto; tampouco subordina à anuência do Tribunal qualquer ajuste de redação ou de detalhamento operacional.

Limita-se a condicionar a alteração de elementos estruturais — definidos no dispositivo em rol exemplificativo, acrescido de cláusula de fechamento por finalidade que abarca, em caso de dúvida, alterações capazes de afetar a equação econômico-financeira, o nível de competição do certame ou a repartição de riscos — ao retorno ao procedimento legal de fiscalização, expressamente facultada a sua condução simplificada quando a matéria já houver sido substancialmente instruída.

A discricionariedade administrativa permanece, portanto, plenamente íntegra; preserva-se a integridade procedimental do controle prévio, sem a qual a competência do art. 71 da Constituição se reduz a ritualismo. Em síntese: segue livre o Executivo para redesenhar o que entender necessário; não pode, todavia, fazê-lo à margem do crivo que a lei impõe, uma vez exercido sobre dado objeto, exige novo exercício quando o objeto deixa de ser aquele submetido à apreciação desta Corte.

Em síntese, o objeto trazido à apreciação da Corte, uma vez apreciado, se for posterior e radicalmente alterado pelo Executivo, em seus aspectos estruturantes, demanda nova apreciação por parte do TCU, sob pena de tornar letra morta a ritualística constitucional.

VII

Relativamente à recomendação constante do item 8 do acórdão, ela parte de diagnóstico expressamente registrado nesta fiscalização: a concessão em exame apresenta, entre seus riscos de mais elevada criticidade — assim categorizados pela unidade instrutora em diagrama de verificação de risco com base em alta probabilidade e alto impacto — o risco de seleção adversa no certame e o risco correlato de comportamento oportunístico ao longo da execução contratual.

Tais riscos não se distribuem aleatoriamente sobre o conjunto das atividades da futura concessionária. Concentram-se, com nitidez analítica, na atividade-fim do empreendimento, qual seja, a dragagem de implantação e a dragagem de manutenção. A curva ABC apurada pela auditoria confirma essa concentração: a dragagem responde, isoladamente, pela maior parcela tanto dos investimentos quanto das despesas operacionais ao longo dos vinte e cinco anos do contrato.

Em concessão cuja essência econômica é, ao cabo, dragagem recorrente em ambiente de sedimentação intensa, a barreira mais eficaz contra o aventureiro é, necessariamente, a barreira técnica. Nem o lastro financeiro nem a robustez jurídica das proponentes a substituem, porque a relação entre



capacidade técnica comprovada e qualidade da execução do contrato é, neste setor, particularmente direta.

Convém, antes de avançar no exame da calibragem dos requisitos do certame, precisar com rigor o que constitui, em sentido próprio, o objeto desta concessão. Não é a dragagem em si — atividade física, recorrente e tecnicamente delimitada — que a futura concessionária se obriga a entregar, mas a navegabilidade do canal de acesso aquaviário ao Porto de Itajaí em condições seguras, estáveis e previsíveis.

A própria minuta de contrato, em seu Anexo 1, dispõe a obrigação principal nesses exatos termos: cabe à concessionária garantir as condições de navegabilidade do acesso aquaviário ao porto, executando, para tanto, as obras e serviços de engenharia de dragagem de manutenção, de aprofundamento, de adequação ou de ampliação. A construção sintática do instrumento é eloquente: o garantir é o que se contrata; o executar é como esse resultado se obtém.

A confusão entre o quê e o como — entre o serviço público continuado de garantia de navegação e a atividade material que o instrumentaliza — está na raiz dos equívocos de calibragem em modelagens dessa natureza. Reconhecer essa distinção, longe de constituir filigrana doutrinária, é pressuposto para que os requisitos do certame sejam dimensionados à altura daquilo que efetivamente se pretende contratar.

A transposição dessa premissa para a modelagem jurídica do certame ganha em acuidade quando se distingue a natureza dos instrumentos convocatórios. Sob a ótica do contrato administrativo clássico de obra pública, o principal serviço seria, de fato, a mera execução física da dragagem. Ao se optar pelo instituto da concessão, todavia, essa racionalidade essencialmente empreiteira se atualiza.

O propósito da desestatização não se exaure em selecionar o executor mecânico de escavação subaquática, mas, sim, em recrutar o prestador de serviços mais eficiente, cuja missão precípua consiste em garantir as condições de navegabilidade segura, estável e previsível do canal de acesso. Sob esse prisma finalístico, o concessionário ideal é aquele que desenvolve competências para otimizar as intervenções físicas e gerenciar melhor o ativo público.

A excelência do parceiro privado afere-se, portanto, pela sua capacidade de coordenação, inteligência e articulação dessas variáveis de informação — pela sua aptidão para substituir, sempre que tecnicamente possível, o esforço intensivo na movimentação de sedimentos por uma arquitetura inteligente de dados, monitoramento hidrodinâmico, batimetrias constantes e balizamento modernizado — e não pela mera execução direta das obras de dragagem.

Registre-se que essa percepção não é estranha à tradição administrativista brasileira. Mesmo no apogeu da era do contrato administrativo clássico de obra pública, parcela respeitável da doutrina já cogitava se a robustez econômica do agente contratado não poderia, em determinados arranjos, suprir parcela da exigência de qualificação técnica diretamente vinculada à execução — pela razão simples de que o agente economicamente sólido reúne, por definição, as condições para contratar os meios técnicos necessários à entrega do resultado avençado. Se essa discussão admitia fundamento mesmo na lógica empreiteira do contrato administrativo, com mais razão se justifica enfrentá-la na lógica concessória, em que o objeto contratado é serviço continuado de garantia de resultado, e não execução pontual de obra.

Esse fenômeno guarda estrita simetria com a trajetória de amadurecimento das concessões rodoviárias no País. Em seus primórdios, o cenário competitivo era dominado por grandes empreiteiras — os mesmos atores que, no arranjo anterior, eram contratados de forma fragmentada para a execução de obras públicas pelo extinto DNER ou pelo atual DNIT.

O principal indicador da evolução e da consolidação do modelo regulatório rodoviário foi, justamente, a gradual transição desses agentes tradicionais para operadores de infraestrutura especializados e fundos de investimento, cuja eficiência se materializa não na margem da obra civil em si, mas na gestão otimizada dos fluxos, na prestação do serviço e na alocação racional dos incentivos. É essa mesma virada paradigmática que se descortina para as concessões de canais de acesso aquaviário: uma iniciativa moderna, apta a aperfeiçoar a estrutura de incentivos da operação, assegurando que o certame coroe o proponente com maior capacidade de agregar informação e inteligência ao ativo público.

À luz dessas premissas, a análise econômica do problema recomenda cautela para que o instrumento de mitigação não capture o problema errado. O que protege o interesse público é que a capacidade técnica e operacional adequada à entrega do serviço de navegabilidade esteja comprovada, esteja efetivamente disponível e esteja contratualmente vinculada à execução do empreendimento — não que essa capacidade seja, necessariamente, detida pelo bloco de controle societário da licitante vencedora.

Distinguir o fim do meio é, neste ponto, decisivo. Confundi-los conduz a requisito formalmente rigoroso e substancialmente frágil, que afasta do certame agentes financeiramente robustos — fundos de investimento, investidores institucionais qualificados e entidades de previdência complementar, expressamente admitidos como participantes pela própria minuta de edital — em troca de ganho meramente nominal em capacidade técnica.

Esse ganho, com efeito, pode ser igualmente obtido — e com idêntica robustez de execução — mediante compromisso contratual firme com operador qualificado. Em mercado global de dragagem reconhecidamente estreito, concentrado em pequeno número de empresas com frotas de TSHD compatíveis com a magnitude e a complexidade técnica da intervenção projetada para o Porto de Itajaí, restringir a forma pela qual a capacidade técnica aporta ao consórcio significa reduzir, de modo desproporcional ao ganho de proteção obtido, o universo competitivo do leilão.

Reduzir esse universo em mercado já estreito tem efeito conhecido sobre a formação de preços e sobre a qualidade dos lances: contrai a tensão competitiva, eleva o risco de comportamento coordenado e, em última análise, milita contra a própria modicidade tarifária a que o serviço concedido se subordina por força do art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995.

O fundamento jurídico da recomendação reside na convergência de comandos da Lei 14.133/2021. O art. 5º consagra os princípios da competitividade, do planejamento e da eficiência como vetores da contratação pública. O art. 103, ao disciplinar a alocação racional de riscos, supõe que cada risco seja gerido por quem detém melhor capacidade de mitigá-lo.

Esse comando admite duas leituras tecnicamente aceitáveis: a leitura que confina o risco técnico ao bloco de controle societário e a leitura que o admite gerido por qualquer agente integrante da estrutura contratual, desde que a capacidade esteja efetivamente vinculada à execução. A segunda leitura é, à luz do princípio da proporcionalidade, a que melhor atende ao comando legal, porque obtém o mesmo resultado de mitigação por meio menos restritivo da liberdade econômica e da competitividade do certame.

A recomendação opta, por isso, por mirar a eficiência técnica final do resultado — vale dizer, a capacidade de gestão, de tratamento de informação e de execução efetivamente disponível e vinculada — e não a forma pela qual ele se obtém, deixando ao gestor, no exercício da sua discricionariedade técnica, a definição dos mecanismos concretos de exigência, de comprovação e de garantia. O Tribunal não prescreve, neste passo, percentuais societários, modelos de contrato com terceiros ou cláusulas específicas; recomenda que o gestor enfrente, com fundamentação técnica e econômica explícita, a calibragem dos requisitos hoje constantes da minuta de edital.



A forma do instrumento — recomendação, e não determinação — é, também ela, escolha de conteúdo, não escolha de timidez fiscalizatória. A determinação prescreveria solução; a recomendação obriga o gestor a enfrentar e fundamentar a questão.

Em matéria de calibragem de requisitos de habilitação técnica — que envolve juízo sobre o estado da arte do mercado relevante, sobre o porte do empreendimento e sobre o equilíbrio entre proteção contra o aventureiro e abertura competitiva —, a deferência ao juízo administrativo é não apenas devida, mas funcionalmente recomendável: o regulador setorial dispõe de informação tecnicamente assimétrica que o Tribunal, no exame prévio, não detém com a mesma profundidade.

A recomendação, por seu turno, não devolve o problema ao gestor; devolve-o em condições qualificadas. Obriga-o a produzir documento técnico circunstanciado em que enfrente, por escrito, os riscos diagnosticados nesta fiscalização e justifique a opção adotada — documento que servirá, simultaneamente, de baliza para o exame da modelagem revisada e de objeto auditável para o monitoramento posterior.

Se a fundamentação vier sólida, o aprimoramento estará efetivamente realizado, e o controle terá cumprido sua função sem substituir a competência técnica do regulador. Se vier frágil, lacunosa ou ostensivamente desalinhada do diagnóstico produzido pela auditoria, o caminho para atuação ulterior deste Tribunal — inclusive sob a forma de determinação — estará pavimentado pelas próprias palavras do gestor, com lastro probatório que dispensa nova fase instrutória.

Há, por fim, uma razão de coerência institucional que reforça a opção pela recomendação. A decisão sobre quem poderá disputar a concessão é decisão estruturante: dela depende, em grande parte, a racionalidade econômica subsequente do contrato — desde a qualidade dos lances até a estabilidade da execução de longo prazo.

Justamente por ser estruturante, ela deve ser tomada com plena consciência dos riscos diagnosticados, com motivação explícita à altura da materialidade do empreendimento e com a documentação adequada à possibilidade de revisão futura. A recomendação produz, com economia de meios, esses três efeitos — preservando o que de mais valioso o controle externo pode oferecer nesta fase: não a substituição do administrador, mas a elevação do patamar de racionalidade pública do ato administrativo a ser praticado.

VIII

No caso concreto, a análise empreendida pela AudPortoFerrovia evidenciou, em alguns tópicos, certa fragilidade na modelagem: os estudos de engenharia que fundamentam aproximadamente dois terços do CAPEX possuem caráter conceitual e preliminar, circunstância que levou o Poder Concedente a submeter essa parcela dos investimentos a regime de compartilhamento de riscos em que a União arca com até 70% das variações de custo. Esse cenário impõe alguma cautela e justificaria, em princípio, a exigência de aprofundamento dos estudos antes da publicação do edital.

Sucedem que o acesso aquaviário ao Complexo de Itajaí opera sob regime de gestão pública que não tem logrado assegurar sequer a manutenção regular do calado, causando danos relevantes à operação portuária, que não podem ser desconsiderados. As exportações brasileiras de produtos industrializados, que poderiam ser alavancadas em portos adequados, seguem também em “meio calado”, com queda na produção da riqueza nacional.

A dependência de recursos orçamentários e de contratações públicas para a execução de dragagens sujeita o canal a períodos de restrição operacional, cujo custo é suportado, em última instância, pelos exportadores e importadores da região, sob a forma de atrasos, redirecionamento de cargas e perda de competitividade. Enquanto isso, outros portos brasileiros avançam na modernização



de seus acessos aquaviários. Nesse contexto, postergar a licitação significaria prolongar, por prazo indeterminado, a submissão do complexo a esse quadro precário.

Por essas razões, em consonância com a AudPortoFerrovia, considero que as fragilidades identificadas, conquanto relevantes, não configuram irregularidades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo de outorga.

Para mitigar a exposição do Erário, enderecei determinações ao MPor e à Antaq, complementadas por recomendações voltadas ao aprimoramento da modelagem e à instrumentalização da fiscalização da execução contratual, cujo cumprimento deverá ser rigorosamente monitorado por este Tribunal.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1274/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.505/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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 da desestatização, por meio de concessão, da administração e exploração da infraestrutura do Canal de Acesso Aquaviário ao Porto de Itajaí/SC;

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, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 9º da IN-TCU 81/2018, dado o escopo definido para a análise e ressalvadas as determinações e recomendações feitas neste Acórdão, que não foram identificadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo de outorga;

9.2. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital:

9.2.1. em caso de novas alterações na modelagem, seja apresentada fundamentação técnica detalhada demonstrando os impactos das alterações no desconto máximo de tarifa, incluindo memória de cálculo atualizada, assegurando transparência, rastreabilidade e segurança jurídica ao processo licitatório, em observância ao art. 5º da Lei 14.133/2021 e ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

9.2.2. retifiquem as memórias de cálculo de volumes de dragagem contidas no EVTEA e na planilha de modelagem financeira, assegurando que a otimização das profundidades por trecho,

estabelecidas em 15,3m para o canal interno e 16,0m para o canal externo, reflita-se na redução proporcional dos volumes a serem dragados, bem como ajustem os custos de CAPEX no fluxo de caixa do projeto, refletindo os novos quantitativos de dragagem obtidos, visando preservar a modicidade tarifária e a correção do VPL da concessão, conforme princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.2.3. retifiquem a memória de cálculo detalhada da Distância Média de Transporte (DMT) global, recalculando-a com base na média ponderada dos volumes de cada trecho, visando eliminar a inconsistência entre o Relatório Técnico e o EVTEA, além de assegurar a rastreabilidade do parâmetro utilizado no cálculo do custo unitário de dragagem, conforme o princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.2.4. quanto à revitalização do Molhe de Navegantes, com fundamento no art. 5º da Lei 14.133/2021, revisem o cronograma de investimentos e obrigações constantes do Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA), para compatibilizar o prazo de execução da revitalização urbana com as intervenções de readequação estrutural do Molhe Norte, garantindo coerência executiva entre os projetos e evitando que o aumento do escopo urbanístico comprometa a celeridade das metas de navegabilidade previstas para a Fase 2 da concessão;

9.2.5. quanto à alocação de riscos de engenharia, com fundamento nos arts. 5º e 103 da Lei 14.133/2021:

9.2.5.1. estabeleçam, na minuta de contrato ou nos anexos técnicos, critérios objetivos para a validação das soluções de engenharia no Plano Básico de Implantação (PBI), exigindo que os aportes da União no regime de risco compartilhado (70/30) sejam precedidos de estudos técnicos definitivos que comprovem a necessidade e a modicidade dos custos, evitando a transferência de incertezas de planejamento para a fase de execução;

9.2.5.2. incluam cláusula contratual de “Engenharia de Valor” ou mecanismo análogo de compartilhamento de ganhos de produtividade, garantindo que eventuais otimizações de traçado, reduções de escopo ou inovações tecnológicas identificadas pela concessionária no Plano Básico de Implantação (PBI), resultem na reversão proporcional de benefícios em favor da modicidade tarifária ou na redução dos aportes públicos previstos na matriz de risco;

9.2.5.3. adotem as providências necessárias para que a Antaq disponha de capacidade técnica adequada à análise do Plano Básico de Implantação (PBI) e ao acompanhamento da execução das obras sob regime de compartilhamento;

9.2.6. quanto à alocação de risco de demanda, em atendimento ao art. 18 da Lei 8.987/1995:

9.2.6.1. procedam à revisão do EVTEA, incorporando cronograma fático-temporal realista para a entrada em operação do ITJ01, abstendo-se de utilizar projeções de receita baseadas em capacidades operacionais que comprovadamente só estarão disponíveis em anos subsequentes à conclusão das obras do canal;

9.2.6.2. ajustem a redação da cláusula de compartilhamento de risco de capacidade para assegurar que o reequilíbrio econômico-financeiro por frustração de demanda seja acionado somente se o déficit for sistêmico no complexo portuário como um todo, e não em razão de desempenho insuficiente de terminal específico cuja demanda possa ser absorvida pelos demais terminais;

9.2.7. quanto às minutas contratuais:

9.2.7.1. aprimorem a redação da subcláusula 8.2 do contrato para que a consequência da ausência de manifestação do poder concedente, no prazo de 60 dias, não resulte em anuência tácita;

9.2.7.2. saneiem a ambiguidade dos itens 140 e 141 do Anexo 1 da minuta de contrato, esclarecendo se o terceiro ano de IQS superior a 45 dias deve ser consecutivo aos dois anteriores para início do processo de caducidade, ou se basta que ocorra em algum momento ao longo da concessão;

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital:



9.3.1. faça publicar, no sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 3/2024, os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU, assegurando que o mercado e a sociedade civil tenham acesso ao projeto em sua configuração final, em observância aos princípios previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada nos Acórdãos 1.834/2024-TCU-Plenário e 881/2025-TCU-Plenário;

9.4. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. em projetos futuros em que houver alterações substanciais na modelagem após o período de transparência social, avaliem a realização de sessões públicas complementares ou consultas dirigidas, sobretudo quando houver alteração dos incentivos contratuais e do alinhamento de interesses entre os entes envolvidos;

9.4.2. por ocasião da estruturação do arrendamento definitivo do terminal ITJ01, realizem análise integrada de todas as fontes de receita da Autoridade Portuária de Itajaí, dimensionando a contrapartida financeira do arrendatário para garantir sustentabilidade sem gerar acúmulo desnecessário de recursos que possa comprometer a modicidade tarifária do complexo no longo prazo;

9.4.3. ajustem as minutas do edital e do contrato, desta e de futuras concessões, para que o procedimento de revisão extraordinária siga o rito legal estabelecido na Lei Complementar 214/2025, assegurando que o mecanismo de neutralidade tributária seja implementado conforme os critérios técnicos e os prazos de decisão administrativa nela previstos;

9.4.4. aperfeiçoem a redação das cláusulas referentes à remoção de obstáculos no canal, estabelecendo a cota altimétrica de -16,50 metros DHN como parâmetro técnico obrigatório para a retirada de toda estrutura, mapeada no CAPEX inicial ou identificada futuramente;

9.4.5. avaliem mecanismos a serem adotados pela concessionária para fomentar a capacidade de integração e a evolução do VTS para padrões compatíveis com o VTMS, ainda que de forma escalonada ao longo da execução contratual, assegurando que o sistema permaneça interoperável com as evoluções tecnológicas que venham a ser adotadas pelos demais agentes do complexo portuário;

9.4.6. quanto à alocação de risco de demanda:

9.4.6.1. realizem análise de sensibilidade que considere a demanda global do complexo portuário, avaliando o potencial de absorção da carga containerizada pelos demais terminais do complexo, notadamente a Portonave, visando aprimorar as projeções de receita do EVTEA;

9.4.6.2. estabeleçam diretrizes para a futura licitação do Terminal ITJ01 que vinculem seus marcos de investimento à infraestrutura disponibilizada pela concessão do canal, assegurando a máxima eficiência logística do complexo;

9.4.7. quanto ao Plano de Dragagem:

9.4.7.1. estabeleçam, nas diretrizes de elaboração do Plano de Dragagem, que o estudo de modelagem da sedimentação a ser apresentado anualmente pela concessionária incorpore as recomendações técnicas do Relatório de Balanço Sedimentar, notadamente quanto à sistematização de banco de dados de levantamentos hidrográficos mensais e ao monitoramento da retenção de sedimentos em reservatórios a montante;

9.4.7.2. avaliem a inclusão, no Plano de Exploração do Acesso Aquaviário (PEAA), da obrigatoriedade de instalação de equipamentos de medição de correntes e transporte de sedimentos (como ADCP) em pontos estratégicos do canal, como subsídio técnico para o Comitê de Dragagem na validação das Revisões Extraordinárias decorrentes de assoreamento extraordinário;

9.4.8. nos estudos técnicos de futuros processos de desestatização, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar inventário de interferências e obstáculos físicos para as intervenções que apresentem elevada materialidade, abstendo-se de utilizar a sistemática de “vícios ocultos” ou cláusulas genéricas de compartilhamento de riscos para estruturas físicas visíveis e identificáveis na fase de projeto, com o intuito de conferir fidedignidade ao orçamento referencial, garantir a segurança



jurídica e mitigar a ocorrência de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de lacunas evitáveis na fase de planejamento;

9.5. recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.5.1. em futuros processos de desestatização, assegure a publicidade das memórias de cálculo relativas às fórmulas paramétricas do Índice de Reajustamento Contratual (IRC) desde a fase de audiência pública, evitando a necessidade de diligências suplementares e garantindo maior previsibilidade aos licitantes;

9.5.2. quanto ao casco soçobrado do navio Pallas:

9.5.2.1. estabeleça, no contrato, mecanismo de governança prevendo participação ativa do Poder Concedente nas tratativas com o Iphan desde o início da concessão, assegurando alinhamento institucional e celeridade na aprovação do Projeto de Salvamento Arqueológico;

9.5.2.2. defina plano de contingência a ser implementado caso a aprovação do Iphan não ocorra em até 12 meses contados da submissão do projeto pela concessionária, incluindo revisão de metas e prazos da Fase 1 ou soluções alternativas que preservem os objetivos da concessão;

9.5.3. quanto à alocação de riscos de engenharia:

9.5.3.1. para os fins estabelecidos no subitem 9.2.5.3, contrate apoio técnico especializado, recorra a Organismo de Inspeção Acreditada (OIA) ou estructure equipe multidisciplinar dedicada à análise do Plano Básico de Implantação (PBI) e ao acompanhamento das obras sob regime de compartilhamento;

9.5.3.2. publique, em sítio eletrônico, memória justificada dos impactos decorrentes da aprovação do Plano Básico de Implantação (PBI), incluindo as soluções técnicas adotadas, variações de quantitativos e otimizações nele definidas, bem como os respectivos reflexos na equação econômico-financeira do contrato e na tarifa praticada, para possibilitar o controle social sobre o regime de compartilhamento de riscos;

9.6. ordenar à AudPortoFerrovia que:

9.6.1. verifique a efetiva implementação e os impactos das seguintes medidas a que se comprometeram o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), previamente à publicação do edital, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020:

9.6.1.1. formalização, no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), no fluxo de caixa e nas minutas de edital e contrato, da substituição da contribuição inicial única por contribuições anuais de R\$ 12 milhões, assegurando que o fluxo de caixa consolidado da Autoridade Portuária de Itajaí reflita o novo modelo de repasses desde a Data de Assunção;

9.6.1.2. inclusão no fluxo de caixa do orçamento atualizado da revitalização do Molhe de Navegantes, no montante de R\$ 25.362.191,28, em substituição ao valor original de R\$ 896 mil;

9.6.1.3. alocação integral dos riscos de variação de custos da revitalização do Molhe de Navegantes à concessionária, vedando o direito a reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário para essa rubrica;

9.6.1.4. inclusão, na minuta do contrato, de mecanismo de compartilhamento de risco de capacidade vinculado ao descasamento cronológico entre a entrega do canal e a entrada em operação do terminal ITJ01;

9.6.1.5. inclusão dos custos de derrocamento no fluxo de caixa do projeto, com exclusão da sobreposição dos volumes de dragagem, e inserção de cláusulas contratuais de compartilhamento de risco para essa rubrica;

9.6.1.6. inclusão, na minuta do contrato, das subcláusulas que detalham o mecanismo de compartilhamento de risco (70/30) para as obras de readequação do canal, e retirada do item “Novo dolfim de amarração oeste” do CAPEX, do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e das minutas jurídicas;



9.6.1.7. supressão dos custos de mobilização da draga TSHD 1.800 m³ do OPEX do projeto;

9.6.1.8. retificação do descompasso temporal entre o cronograma das despesas operacionais (OPEX) do sistema VTS e o cronograma de implantação correspondente;

9.6.1.9. alinhamento da tabela de metas de nível de serviço constante do Anexo 1 da minuta do contrato com as obrigações ativas desde a Data de Assunção;

9.6.1.10. adequação dos pesos do Índice de Reajustamento Contratual (IRC) à modelagem segregada do canal de acesso;

9.6.1.11. promoção das adequações formais e materiais nas minutas de edital e contrato comprometidas nos ofícios de resposta à AudPortoFerrovia;

9.6.1.12. adoção do desconto máximo de tarifa de 9,26% no instrumento convocatório, em substituição ao percentual de 10,43% anteriormente previsto na modelagem;

9.6.2. monitore o cumprimento das determinações e recomendações deste acórdão;

9.7. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 4º, inciso II, e 16 da Resolução-TCU 315/2020, que, em geral, nos processos de desestatização ainda não licitados e submetidos ao controle prévio desta Corte na forma da Instrução Normativa-TCU 81/2018:

9.7.1. abstenham-se de promover, após a deliberação plenária e previamente à publicação do edital, alteração que modifique elementos estruturais da modelagem submetida, assim compreendidos, no mínimo, o objeto da concessão, o regime concorrencial e as condições de participação no certame, a matriz de alocação de riscos, bem como a estrutura tarifária e de remuneração, bem como, em juízo de finalidade, qualquer outro elemento cuja modificação seja apta a afetar a equação econômico-financeira do contrato, o nível de competição do certame ou a repartição de riscos entre as partes;

9.7.2. submetam previamente à apreciação desta Corte, em rito próprio da Instrução Normativa-TCU 81/2018, eventual alteração que recaia sobre os elementos estruturantes, referidos no item 9.7.1, sendo facultada a condução simplificada do exame quando a matéria já houver sido substancialmente instruída em fase anterior;

9.7.3. observem que, para os fins dos itens 9.7.1 e 9.7.2, não se consideram alterações estruturais, aptas a exigir novo ciclo fiscalizatório, o cumprimento das determinações e recomendações constantes desta deliberação, nem os ajustes técnicos pontuais que não modifiquem o objeto da concessão, o regime concorrencial, a matriz de alocação de riscos ou a estrutura tarifária e de remuneração, os quais seguem o fluxo ordinário de saneamento previamente à publicação do edital.

9.8. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em combinação com os arts. 5º e 103 da Lei 14.133/2021 e o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, tendo em vista os riscos de seleção adversa e de comportamento oportunístico diagnosticados pela unidade instrutora nesta fiscalização, que:

9.8.1. revisitem e fundamentem expressamente, antes da publicação do edital, a calibragem dos requisitos de qualificação técnica constantes da minuta convocatória, à luz do objeto contratado — qual seja, a garantia das condições de navegabilidade do canal de acesso aquaviário ao Porto de Itajaí, e não a mera execução física da dragagem — considerando, especificamente:

9.8.1.1. a admissibilidade de que a capacidade técnica e operacional adequada à entrega do serviço de navegabilidade esteja comprovada, esteja efetivamente disponível e esteja contratualmente vinculada à execução do empreendimento, ainda que não detida exclusivamente pelo bloco de controle societário da licitante vencedora;

9.8.1.2. a proporcionalidade entre o grau de restrição imposto à forma de aporte da capacidade técnica e o efeito que essa restrição produz sobre o universo competitivo, mormente em



mercado global de dragagem reconhecidamente estreito, concentrado em pequeno número de empresas com frotas de TSHD compatíveis com a magnitude e a complexidade técnica da intervenção projetada;

9.8.1.3. a aderência da calibragem adotada aos princípios da competitividade, do planejamento, da eficiência e da modicidade tarifária, tais como consagrados, respectivamente, no art. 5º da Lei 14.133/2021 e no art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.8.2. consolidem a fundamentação resultante em documento técnico circunstanciado, a ser juntado aos autos do processo de desestatização e disponibilizado a esta Corte previamente à publicação do edital, do qual conste o enfrentamento individualizado dos riscos diagnosticados nesta fiscalização e a justificativa expressa para a opção adotada.

9.9. dar ciência desta deliberação ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e à Infra S.A.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 003.645/2025-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsável: Robson Silva da Rocha (460.733.882-68)

Representação legal: Anna Clara Soares Palheta (OAB/PA 39.917)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APROPRIAÇÃO INDÉBITA, MOVIMENTAÇÃO BANCÁRIA SEM AUTORIZAÇÃO DO CLIENTE, FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E RECEBIMENTO DE NUMERÁRIO SEM CONTABILIZAÇÃO DO VALOR. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. 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), inserida à peça 79:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF), em desfavor de Robson Silva da Rocha, em razão de prática de irregularidade envolvendo apropriação indébita, movimentação bancária sem autorização do cliente, falsificação de documentos e recebimento de numerário sem contabilização do valor.*

HISTÓRICO

2. *Em 30/4/2024, o dirigente da CEF autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 41). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 795/2024.*

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:*

‘Apropriação indébita movimentação bancária sem autorização, falsificação de documentos, recebimento de numerário sem contabilização do valor na conta de clientes.’

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 43), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 209.900,17, imputando responsabilidade a Robson Silva da Rocha, gerente de atendimento PF e gerente geral, nos períodos de 8/12/2014 a 11/12/2016 e de 12/12/2016 a 17/2/2017, na condição de gestor dos recursos.*

6. *Em 8/2/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 47), 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 48 e 49).*

7. *Em 19/2/2025, 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 50).*

8. *Na instrução inicial (peça 54), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

8.1. ***Irregularidade 1:*** *desfalque de numerário em agência da Caixa Econômica Federal.*

8.1.1. *Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 7, 8, 13, 14 e 15.*

8.1.2. Normas infringidas: CO027 v027 3.7.5 A DÉBITO 3.7.5.1 A movimentação a débito ocorre por meio de: ζAviso de Débito - MO37017; CO027 v027 3.7.5 A Débito 3.7.5.1; 3.7.5.2; 3.7.5.3; 4.4.3.4 FI231 v010 3.4 Dispensa de contabilização; 3.4.1; 3.4.1.1 RH200 v005 10 Da Responsabilidade; 10.1.1; 10.1.3; 10.3.1 FI064 v053; 4.4.5.1 Agência/PA; 4.4.5.1.1; 4.4.5.1.1.1; 4.4.5.1.2.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Robson Silva da Rocha:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
21/3/2017	175.000,00
14/11/2017	24.243,61
14/11/2017	10.656,56

8.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

8.2.2. **Responsável:** Robson Silva da Rocha.

8.2.2.1. **Conduta:** realizar movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, de recursos da Caixa Econômica Federal descumprindo deveres funcionais.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a realização de movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, resultou 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, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 55), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

Comunicação: Ofício 26.336/2025 – Sproc (peça 58)

Data da Expedição: 22/7/2025

Data da Ciência: 12/8/2025 (peças 63, 65 e 62)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57).

Fim do prazo para a defesa: 27/8/2025

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 78), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Robson Silva da Rocha apresentou defesa, analisada, inicialmente, na seção 'Exame Técnico' da instrução de peça 67, oportunidade em que se verificou a necessidade de diligência à CEF, visando conferir parte dos argumentos prestados nas alegações de defesa do responsável arrolado nesta TCE.

13. Em resposta, a CEF enviou os documentos de peças 76 e 77, que serão apreciados em confronto com as alegações de defesa do responsável na seção

‘Exame Técnico’ desta instrução.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

14. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 9/5/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

14.1. *Robson Silva da Rocha, por meio do ofício acostado à peça 34, recebido em 6/1/2022, conforme AR (peça 35).*

Valor de Constituição da TCE

15. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2024, é de R\$ 294.871,74, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

16. *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.*

17. *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 2.219/2023-2ª 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.*

18. *No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3.246/2024-2ª 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.*

19. *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 6/10/2022, Acórdãos TCU 4.203/2024-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, e 1.980/2025-2ª Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*

20. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	9/5/2017	Envio de Informações à Corregedoria sobre Fato Irregular (peça 2, p. 8-9)	Art. 4º inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	8/8/2017	APUR -Análise Preliminar (peça 1, p. 41-43; peça 2, p. 1-3)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente
3	27/8/2019	Relatório de sindicância (peça 9)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
4	17/9/2019	Relatório Conclusivo Complementar (peça 16)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
5	28/11/2019	Termo de Arrolamento e Abertura de Prazo para Defesa (peça 18, p. 2)	Art. 8º § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
6	18/8/2020	Resolução 023/2020 - Turma 3 (peça 21).	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
7	24/2/2021	Resolução 003/2021 CDS - Turma A (peça 28).	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
8	9/6/2021	Resolução 003/2021 CDS - Turma A (peça 33)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
9	6/1/2022	Ofício de Notificação de Cobrança (peça 35, p. 1), com indicação de entrega em 06/01/2022 (peça 35, p. 8)	Art. 8º § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
10	30/4/2024	Despacho Autorizador instauração de TCE (peça 41)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
11	28/11/2024	Relatório do tomador de contas (peça 43)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
12	21/2/2025	Processo autuado no TCU	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
13	29/6/2025	Instrução inicial e respectivo pronunciamento da unidade técnica com proposta de citação do responsável (peças 54-55)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
14	2/7/2025	Despacho de autoridade autorizando a citação do responsável (peça 56)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
15	25/9/2025	Instrução de diligência, visando sanear alegações de defesa do responsável (peça 67)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

21. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela

anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

22. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

23. *Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.*

24. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Robson Silva da Rocha

25. *O responsável Robson Silva da Rocha apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:*

Argumento 1 (peça 62):

26.1. *O responsável alega a dupla responsabilização, sustentando que os mesmos fatos que fundamentam esta tomada de contas especial já são objeto de ação penal em curso (Ação Penal 1002886-49.2022.4.01.3902), em trâmite na Justiça Federal, de modo que a imputação de débito pelo TCU configuraria duplicidade sancionatória, em afronta ao princípio do ne bis in idem, à proporcionalidade e à segurança jurídica (peça 62, p. 2-6).*

Análise do argumento:

27.1. *O argumento da defesa não encontra respaldo na jurisprudência consolidada do TCU, posto que, no âmbito desta Corte, vigora o princípio da independência das instâncias penal, civil e administrativa. A responsabilização administrativa perante o TCU, que tem natureza de ressarcimento ao Erário, é autônoma em relação à responsabilização penal, salvo nos casos em que a sentença penal absolutória reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria (art. 935 do Código Civil). A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a existência de ação penal não impede a apuração e eventual condenação administrativa para fins de ressarcimento ao Erário, desde que não haja decisão penal transitada em julgado que exclua o fato ou a autoria (Acórdão 5.701/2013-2ª Câmara, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e Acórdão 12.589/2023-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler).*

27.2. *A própria defesa reconhece que não há sentença penal absolutória com trânsito em julgado que negue o fato ou a autoria, mas apenas a existência de ação penal em curso (peça 62, p. 2-6). Nessa hipótese, não há impedimento para a atuação do TCU, que pode apurar o dano ao Erário e imputar débito ao responsável, desde que respeitado o contraditório e a ampla defesa.*

27.3. Além disso, a atuação do TCU observa os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, pois eventual pagamento do débito em uma das esferas (penal ou administrativa) pode ser considerado para fins de quitação da obrigação, evitando-se cobrança em duplicidade (Acórdão 2.006/2013-1ª Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes). Caso haja a quitação em uma instância, basta que o responsável apresente os documentos comprobatórios na outra, o que afasta a possibilidade de pagamento da dívida em duplicidade (Acórdão 514/2024-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

27.4. Dessa forma, resta superado o argumento da defesa.

28. Argumento 2 (peça 62):

28.1. A defesa argumenta que os valores imputados não foram definitivamente subtraídos da esfera patrimonial da CEF, pois permanecem bloqueados judicialmente em contas vinculadas, à disposição da instituição financeira e do Poder Judiciário. Ressalta que, inclusive, parte dos valores transferidos da conta da Prefeitura de Juruti/PA encontra-se constrita, bastando despacho judicial para sua restituição à CEF, o que afastaria a configuração de dano efetivo ao Erário (peça 62, p. 7-8).

29. Análise do argumento:

29.1. Visando confirmar o argumento acima, na instrução constante da peça 67, foi proposta e efetivamente realizada diligência com o objetivo de conferir os argumentos apresentados pela defesa quanto à alegada inexistência de dano efetivo ao Erário, em razão de os valores permanecerem bloqueados em contas vinculadas e sob controle da CEF. A diligência buscou esclarecer, de forma detalhada, se houve bloqueio judicial dos recursos, bem como apurar a situação atual dos valores e eventuais medidas adotadas para sua devolução aos cofres da instituição (peça 67, p. 5-6).

29.2. Em resposta à diligência, a CEF informou, por meio das peças 71, 72 e 76, que não houve bloqueio judicial dos valores imputados, mas apenas bloqueios de natureza administrativa/gerencial, realizados internamente no âmbito da própria instituição. Esclareceu que tais valores permanecem sob controle interno da CEF, não havendo comprovantes de desbloqueio judicial ou devolução, uma vez que não houve determinação judicial para bloqueio ou liberação dos recursos. Ademais, a entidade destacou que aguarda decisão judicial quanto à destinação dos valores constritos, permanecendo os recursos bloqueados administrativamente até a conclusão das apurações pertinentes (peça 76, p. 1-2; peça 71, p. 1-2; peça 72, p. 1-2).

29.3. Ressalte-se que a resposta apresentada pela CEF não configura fato novo ou desconhecido do responsável, uma vez que a diligência determinada pelo Tribunal se limitou a conferir a própria alegação do responsável de que os valores permaneciam bloqueados administrativamente, conforme já sustentado em sua defesa (peça 62, p. 7-8). Assim, não se verifica a necessidade de nova citação, pois o conteúdo da resposta apenas corrobora informação já trazida aos autos pelo próprio interessado.

29.4. Convém esclarecer que o valor total do débito imputado ao responsável, Robson Silva da Rocha, é de R\$ 209.900,17 (valor histórico). Esse

montante é composto pelas seguintes parcelas, cada uma vinculada ao respectivo titular e conta:

29.5. *Prefeitura Municipal de Juruti/PA - Conta: 4683.006.1-3 - Valor: R\$ 175.000,00 - Legítimo titular: Prefeitura Municipal de Juruti/PA*

29.6. *Sol Nascente Comércio de Petróleo Ltda. (Matriz e Filial) / Loterias Hidaka - Contas: 4683.003.0000322-0 (Matriz), 4683.003.0000013-2 (Filial), 4683.043.0000003-6 (Loterias Hidaka) - Valor total: R\$ 24.243,61 - Legítimos titulares: Sol Nascente Comércio de Petróleo Ltda. e Loterias Hidaka*

29.7. *Conecta Amazônia Telecom Ltda. - Conta: 4683.003.000323-9 - Valor: R\$ 10.656,56 - Legítimo titular: Conecta Amazônia Telecom Ltda.*

29.8. *No que se refere à situação dos valores, verifica-se que as parcelas relativas à Sol Nascente/Loterias Hidaka (R\$ 24.243,61) e à Conecta Amazônia Telecom Ltda. (R\$ 10.656,56) não foram objeto de bloqueio administrativo ou judicial, de modo que podem ser consideradas como dano efetivo e consumado aos cofres da CEF (peça 54, p. 5; peça 76, p. 1-2).*

29.9. *Em relação ao valor de R\$ 175.000,00 transferido da conta da Prefeitura de Juruti/PA, a CEF informou que realizou bloqueios de natureza exclusivamente administrativa/gerencial em contas de terceiros, não havendo bloqueio judicial (peça 76, p. 1-2; peça 71, p. 1-2; peça 72, p. 1-2). Os valores bloqueados administrativamente são: - Conta 0551.013.0082192-4 (migrada para 0551.1288.000776967134-6): R\$ 111.722,26 - Conta 4687.013.0001580-5 (migrada para 4687.1288.000778194869-7): R\$ 2.251,35, R\$ 2.252,32 e R\$ 85.319,55*

29.10. *Embora a soma dos bloqueios seja superior ao valor subtraído, para fins de análise, considera-se que o valor de R\$ 175.000,00 se encontra integralmente bloqueado administrativamente, aguardando decisão judicial quanto à sua destinação.*

29.11. *Importa destacar que, por se tratar de bloqueio meramente administrativo, e não judicial, e estando os valores sob controle da própria CEF, não se pode considerar, até decisão judicial definitiva, que houve saída patrimonial definitiva desses recursos. Assim, os valores bloqueados administrativamente não configuram, por ora, dano efetivo aos cofres da CEF, devendo ser excluídos do débito imputado ao responsável até que haja decisão judicial determinando a liberação ou não dos valores.*

29.12. *Dessa forma, o débito remanescente a ser imputado ao responsável corresponde apenas aos valores que não foram objeto de bloqueio e, portanto, representam dano efetivo e consumado: - Sol Nascente/Loterias Hidaka: R\$ 24.243,61 - Conecta Amazônia Telecom Ltda.: R\$ 10.656,56.*

29.13. *O valor referente à Prefeitura de Juruti/PA (R\$ 175.000,00) deve ser excluído do débito enquanto permanecer bloqueado administrativamente e sob controle da CEF, não havendo, até o momento, dano efetivo aos cofres da instituição.*

29.14. *Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é clara ao estabelecer que o ressarcimento deve recair sobre o dano efetivamente suportado pelo Erário. Assim, enquanto os valores permanecerem bloqueados e à disposição da CEF, não se configura dano efetivo em relação a essa parcela,*

devendo eventual condenação observar a necessidade de abatimento dos valores que venham a ser efetivamente restituídos à instituição.

29.15. *Frente ao exposto, o argumento deve ser acolhido parcialmente quanto à diferença não bloqueada (R\$ 34.900,16 = R\$ 24.243,61 + R\$ 10.656,56), sendo que a alegação de inexistência de prejuízo não se sustenta, pois não há qualquer elemento nos autos que comprove a disponibilidade ou possibilidade de recuperação desse montante. Nessa extensão, o dano ao Erário está caracterizado e a responsabilização do agente é cabível.*

30. *Argumento 3 (peça 62):*

30.1. *A defesa afirma que não houve incorporação dos valores ao seu patrimônio, tampouco vantagem patrimonial indevida, pois os recursos permaneceram bloqueados em contas de terceiros e foram objeto de ressarcimento administrativo pela própria CEF, afastando a possibilidade de apropriação pessoal (peça 62, p. 8-9).*

31. *Análise do argumento 3 (peça 62):*

31.1. *Em relação a esse tópico, verifica-se que tal linha argumentativa apresenta consistência apenas em relação à parcela referente à Prefeitura Municipal de Juruti/PA (R\$ 175.000,00).*

31.2. *Com efeito, quanto ao valor da prefeitura, restou comprovado nos autos que os recursos permaneceram bloqueados administrativamente em contas de terceiros, sob controle da própria CEF, não havendo notícia de liberação judicial ou transferência definitiva para terceiros ou para o próprio responsável (peça 76, p. 1-2; peça 71, p. 1-2; peça 72, p. 1-2). Nessa hipótese, não há evidência de que o responsável tenha se locupletado dos valores, de modo que a alegação defensiva encontra respaldo nos fatos apurados.*

31.3. *Por outro lado, no que se refere aos valores relativos à Sol Nascente Comércio de Petróleo Ltda./Loterias Hidaka (R\$ 24.243,61) e à Conecta Amazônia Telecom Ltda. (R\$ 10.656,56), não há registro de bloqueio administrativo ou judicial, tampouco de ressarcimento espontâneo pelo responsável. Esses montantes foram efetivamente subtraídos e não retornaram à CEF, caracterizando dano efetivo e consumado. Assim, para essas parcelas, a alegação de ausência de locupletamento não se sustenta, pois o prejuízo à instituição se concretizou e não há demonstração de que o responsável tenha restituído os valores ou que eles tenham permanecido sob controle da CEF.*

31.4. *Portanto, o argumento pode ser acolhido parcialmente, apenas para fins de redução do débito imputado ao responsável.*

32. *Argumento 4 (peça 62):*

32.1. *O responsável defende que eventual responsabilização sem a demonstração de dano efetivo ou enriquecimento ilícito seria desproporcional e configuraria excesso punitivo, especialmente diante do contexto de bloqueio e ressarcimento parcial dos valores (peça 62, p. 9-10).*

33. *Análise do argumento 4 (peça 62):*

33.1. *O argumento da defesa não prospera, visto que a responsabilização em TCE não exige a demonstração de enriquecimento ilícito, mas*

sim a existência de dano efetivo ao Erário decorrente de sua conduta (Acórdão 5.297/2013-1ª Câmara, Relator Ministro José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.367/2015-Plenário, Relator Ministro Benamin Zymler).

33.2. *Por sua vez, o princípio da proporcionalidade exige que a responsabilização seja limitada ao dano efetivamente suportado pelo Erário. Os autos demonstram que parte dos valores permanece bloqueada administrativamente, o que deve ser considerado para fins de abatimento do débito imputado (peça 76, p. 1-2; peça 54, p. 7-8).*

33.3. *Assim, eventual condenação deve recair apenas sobre a diferença não bloqueada, que representa o prejuízo consolidado e não recuperado pela CEF, conforme análise anterior já procedida.*

34. *Argumento 5 e requerimentos finais (peça 62):*

34.1. *O responsável alega que agiu sob forte pressão externa, inclusive ameaças de terceiros (agiotas), e que não houve dolo específico de causar prejuízo à CEF, devendo sua conduta ser analisada sob a ótica da boa-fé e da ausência de intenção deliberada de lesar a instituição (peça 62, p. 11-12).*

34.2. *Ao final, a defesa requer o afastamento da imputação de débito e de eventual multa, com o consequente arquivamento da TCE, por inexistência de prejuízo ao Erário, ausência de enriquecimento ilícito e vedação ao bis in idem. Subsidiariamente, pleiteia a redução proporcional do valor imputado, caso não seja acolhido o pedido principal (peça 62, p. 12-13).*

35. *Análise do argumento 5 e requerimentos finais (peça 62):*

35.1. *De pronto, não é necessário que haja má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante o TCU. O dever de ressarcimento ao Erário é de natureza objetiva, bastando a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano efetivo ao patrimônio público, independentemente da existência de dolo específico ou de intenção deliberada de causar prejuízo (Acórdão 243/2010-Plenário e Acórdão 635/2017-Plenário, ambos do Ministro Aroldo Cedraz).*

35.2. *No caso concreto, os autos evidenciam que o responsável, na condição de gerente da agência, praticou condutas que resultaram em movimentações bancárias sem autorização, apropriação de numerário de clientes e falsificação de documentos, o que ensejou prejuízo efetivo à CEF (peça 54, p. 4-8; peça 43, p. 4-7). O nexo causal entre a conduta e o dano está devidamente caracterizado, sendo irrelevante, para fins de ressarcimento, se o agente agiu sob coação, pressão psicológica ou mesmo sem intenção deliberada de lesar a instituição.*

35.3. *De fato, restou evidente e sem contestação plausível que o responsável realizou débitos não autorizados em contas de clientes institucionais, especialmente da Prefeitura Municipal de Juruti/PA (conta violada: 4683.006.1-3), sem a devida autorização formal do titular da conta. Os débitos, nos valores de R\$ 75.000,00 (em 1/2/2017) e R\$ 100.000,00 (em 8/2/2017), foram operacionalizados diretamente no caixa 1003, sob a matrícula do responsável, contrariando os normativos internos CO027 v027, subitem 3.7.5.3 (peça 9, p. 1-2, item 5.1.1.1.1).*

35.4. O responsável solicitava e recebia numerário de clientes, sob a justificativa de realizar depósitos em contas de titularidade dos próprios clientes, mas não efetuava os depósitos, apropriando-se dos valores. Em 17/2/2017, por exemplo, o cliente Vibarto Akira Hidaka Filho (Sol Nascente/Loterias Hidaka) entregou R\$ 22.620,00 em espécie ao gerente, que guardou o dinheiro em sua gaveta sem fornecer comprovante de recebimento e sem efetuar o depósito nas contas indicadas (contas violadas: 4683.003.0000322-0 (Matriz), 4683.003.0000013-2 (Filial), 4683.043.0000003-6 (Loterias Hidaka), conforme se verifica nos relatórios e decisões da CEF (peça 9, p. 2, item 5.1.1.2).

35.5. O responsável simulava pagamentos de faturas de cartão de crédito de clientes, emitindo comprovantes falsos e apropriando-se dos valores entregues para quitação das dívidas. No caso da Conecta Amazônia Telecom Ltda. (conta violada: 4683.003.000323-9), o responsável recebeu do cliente os valores de R\$ 2.827,86 e R\$ 1.518,86 para pagamento de faturas, simulou a operação no sistema SISAG, imprimiu apenas a via do banco (não a do cliente) e entregou ao cliente um comprovante sem valor legal, pois a transação não era efetivada no sistema (peça 9, p. 2, item 5.1.1.3).

35.6. O responsável mantinha o caixa 1003 sob sua matrícula, realizando movimentações sequenciais e, em caso de diferença de numerário, tentava cobrir a falta com valores recebidos de clientes. Em TVV realizado em 17/2/2017, foi constatada diferença de caixa de R\$ 37.385,67, e o responsável tentou utilizar valores entregues por clientes para encobrir a falta, sem sucesso (peça 9, p. 3, subitem 5.1.1.5.1; peça 1, p. 8-12).

35.7. Após a identificação das irregularidades, a CEF foi obrigada a recompor administrativamente as contas dos clientes lesados, por meio de Documentos de Lançamento Eletrônico (peça 1, p. 40; peça 2, p. 13-14; peça 3, p. 14-15), reconhecendo o prejuízo e a responsabilidade do agente. Os valores subtraídos das contas da Prefeitura de Juriti/PA e das empresas Sol Nascente/Loterias Hidaka e Conecta Amazônia foram recompostos mediante lançamento contábil e aprovação por comitês internos (peça 9, p. 3, subitem 5.1.1.6; p. 4, subitens 5.1.1.6.3 a 5.1.1.6.5).

35.8. Eventuais circunstâncias atenuantes, como alegada coação moral ou pressão de terceiros, podem ser consideradas para fins de dosimetria de sanções administrativas, mas não afastam o dever de recomposição do dano. Contudo, não há nos autos elementos objetivos que comprovem a alegada coação irresistível ou que demonstrem que o responsável não poderia ter agido de forma diversa, especialmente considerando sua posição de confiança e responsabilidade na agência.

35.9. Dessa forma, rejeita-se o argumento desse tópico, acolhendo, por força da análise já procedida, o item dos requerimentos finais da defesa que pede a redução proporcional do débito imputado ao responsável.

36. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, mas apenas para reduzir parte do débito atribuído ao responsável, de forma que devem ser rejeitados parcialmente.

37. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Robson Silva da Rocha, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das

contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosso no TCU (art. 28 da LINDB)

38. *Cumpra avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*

39. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).*

40. *Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).*

41. *No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário em agência da CEF configuram violação não só às regras legais [normativos internos citados no subitem 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

CONCLUSÃO

42. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar parcialmente as alegações de defesa de Robson Silva da Rocha, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas, mas apenas afastar parte do débito apurado no montante de R\$ 175.000,00, considerando que não se efetivou o dano dessa quantia aos cofres da CEF, conforme análise acima procedida. 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 e ressarcitória, 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 53.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) *rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Robson Silva da Rocha;*

b) *julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Robson Silva da Rocha, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>14/11/2017</i>	<i>24.243,61</i>
<i>14/11/2017</i>	<i>10.656,56</i>

c) *aplicar ao responsável Robson Silva da Rocha 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;*

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 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;

f) aplicar ao responsável Robson Silva da Rocha 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;

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Pará/PA, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Pará/PA 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 80 e 81).

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 82).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF) em desfavor do sr. Robson Silva da Rocha, então gerente de atendimento PF e gerente-geral da entidade.

2. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a prática de irregularidade envolvendo apropriação indébita, movimentação bancária sem autorização do cliente, falsificação de documentos e recebimento de numerário sem contabilização do valor na conta de clientes.

3. Do que ressaí dos autos, as irregularidades foram objeto de apuração no bojo de processo disciplinar e civil (PDC), com julgamento definitivo proferido pelo Conselho Disciplinar Superior da CEF em 9/6/2021, cujo trecho da fundamentação segue abaixo transcrito:

“[...] No mérito não há nenhuma dívida sobre a ocorrência dos fatos e de que o arrolado os tenha cometido, havendo, inclusive, expressa confissão relativamente à apropriação de valores decorrentes das transações realizadas nas contas da Prefeitura: [...]

Somente esse fato isolado, reconhecido e confessado pelo arrolado, por si só já se mostra suficiente para confirmara decisão de 1ª Instância, pois não é possível ao empregador CAIXA na qualidade de empresa pública e no ramo de atividade que desenvolve, relevar falta de tal natureza,

consistente em realização de transações na conta de clientes na forma de saques no montante de R\$ 175.000,00. Quanto às demais operações contestadas pelos clientes e comprovadamente realizadas pelo arrolado, as suas explicações não se sustentam. [...]”

O conteúdo do PDE, confirmado na sua totalidade com os reconhecimentos e confissões do arrolado, demonstram que realmente ele se apropriou dos valores destacados no Relatório Conclusivo, que a CAIXA for obrigada ao ressarcimento/recomposição aos respectivos clientes, sem nenhuma indicação no PDE de que tais valores possam estar bloqueados ou que foram recuperados ou recompostos pela CAIXA, de maneira que restam evidenciados e fartamente comprovados os atos irregulares atribuídos ao arrolado, a forma como se sucederam, assim como existência de elevado prejuízo suportado pela CAIXA.

Não socorre o arrolado o fato de estar eventualmente diagnosticado com Transtornos Depressivos ou Esquizofrenia, na medida em que nenhuma enfermidade servira para explicar ou justificar os atos cometidos, que contém e revelam indícios de desonestidade.

Da mesma forma não se presta como justificativa o fato de estar sendo coagido por agiotas. Pelo contrário, se isso realmente ocorreu, então revela e explica que havia uma necessidade pretérita de natureza material que o impeliu aos expedientes apurados, havia necessidade de dinheiro para quitar dívidas anteriores, e que todos os atos adotados ocorreram com plena consciência do resultado e que não tiveram nenhuma influência ou decorrência do seu suposto ou eventual estado mental.

Em vista desses elementos e provas, DECIDE este Conselho Superior, por rejeitar integralmente as razões recursais do arrolado e confirmar em sua totalidade as penas impostas pela 1ª Instância julgadora, assim como ratificar o enquadramento e os dispositivos legais e normativos infringidos e aplicáveis. [...]” (g. n.)

4. O tomador de contas concluiu pelo prejuízo de R\$ 209.900,17, em valores históricos, sob a responsabilidade do sr. Robson Silva da Rocha, na condição de gestor dos recursos.
5. No âmbito desta Corte, foi promovida a citação do ex-empregado por realizar movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, de recursos da CEF, descumprindo deveres funcionais.
6. Regularmente citado, o sr. Robson Silva da Rocha ofereceu as alegações de defesa insertas às peças 62-63.
7. Em síntese, o responsável argumentou que: (i) os fatos ora apurados já são objeto de ação penal em curso, o que configuraria afronta ao princípio do **ne bis in idem**, à proporcionalidade e à segurança jurídica; (ii) os valores imputados não foram definitivamente subtraídos da esfera patrimonial da CEF, pois permanecem bloqueados administrativamente, aguardando decisão judicial; (iii) não houve incorporação dos valores ao seu patrimônio, tampouco vantagem patrimonial indevida, uma vez que os recursos permaneceram bloqueados em contas de terceiros; (iv) a responsabilização sem demonstração de dano efetivo ou enriquecimento ilícito seria desproporcional e configuraria excesso punitivo; e (v) agiu sob forte pressão externa, inclusive ameaças de terceiros, e não houve dolo específico de causar prejuízo à entidade. Ao final, o responsável requereu o afastamento da imputação de débito e multa ou, subsidiariamente, a redução proporcional do valor imputado.
8. Em instrução preliminar, a AudTCE propôs a realização de diligência junto à CEF para obter informações sobre a existência de bloqueio judicial do numerário discutido nesta tomada de contas especial, bem como se tais recursos já haviam sido desbloqueados e devolvidos aos cofres da entidade.
9. Em resposta, a CEF comunicou que não houve o bloqueio judicial dos valores imputados,



mas apenas bloqueios de natureza administrativa/gerencial, realizados internamente no âmbito da própria instituição. Esclareceu que tais valores permanecem sob controle interno da CEF e que aguarda decisão judicial quanto à destinação dos valores constrictos, os quais permanecem bloqueados administrativamente até a conclusão das apurações pertinentes.

10. Em instrução conclusiva, a AudTCE destacou que vigora o princípio da independência das instâncias penal, civil e administrativa, sendo possível a responsabilização administrativa por este Tribunal, desde que não haja sentença penal absolutória com trânsito em julgado que exclua o fato ou a autoria.

11. Além disso, a unidade técnica asseverou que a responsabilização em tomada de contas especial não exige demonstração de enriquecimento ilícito, mas, sim, de dano efetivo ao Erário, sendo que o dever de ressarcimento é objetivo, bastando a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano.

12. Por outro lado, a AudTCE observou que, de fato, o valor de R\$ 175.000,00 referente à Prefeitura de Juruti/PA permanece bloqueado administrativamente, não configurando, por ora, dano efetivo ao Erário. Contudo, os valores de R\$ 24.243,61 (Sol Nascente/Loterias Hidaka) e R\$ 10.656,56 (Conecta Amazônia Telecom Ltda.) não foram bloqueados, evidenciando um dano consumado.

13. Assim, a unidade técnica recomendou o acolhimento parcial das alegações de defesa de modo a reduzir parte do débito apurado, com o julgamento das contas como irregulares, a condenação em débito de R\$ 34.900,16 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.

14. O MP/TCU alinhou-se à proposta da unidade técnica.

15. Ratifico a análise efetuada pela unidade técnica, motivo por que a incorporo às minhas razões de decidir.

16. 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 9/5/2017, data do conhecimento do fato irregular (peça 2, p. 8-9).

17. Após o marco inicial indicado acima, em 8/8/2017 houve a emissão do termo de análise preliminar pela corregedoria da CEF (peça 1, p. 41-43). Esse ato constitui a primeira causa de interrupção da prescrição quinquenal, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, e o marco inicial da contagem da prescrição intercorrente, em consonância com o art. 8º, § 3º, da mesma norma.

18. Em seguida, foram praticados outros marcos interruptivos do prazo prescricional, dentre os quais se destacam:

- a) em 27/8/2019, com a emissão do relatório de sindicância (peça 9);
- b) em 28/11/2019, com o termo de arrolamento e a abertura de prazo para a defesa (peça 18, p. 2);
- c) em 6/1/2022, com a expedição de ofício de notificação de cobrança (peça 35, p. 1);
- d) em 28/11/2024, com a emissão do relatório de TCE (peça 43);
- e) em 21/2/2025, com a autuação do processo de tomada de contas especial no âmbito deste Tribunal; e
- f) em 12/8/2025, com a citação do responsável.

19. Assim, analisando a sequência de eventos processuais acima, verifica-se não ter ocorrido o



prazo quinquenal previsto nos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 344/2022 ou a incidência da prescrição intercorrente a que se refere o art. 8º do mesmo normativo, permanecendo hígida tanto a pretensão sancionatória quanto a ressarcitória a cargo deste Tribunal.

20. Ademais, como bem pontuou a unidade técnica, não há qualquer elemento nos autos que possa servir para afastar as irregularidades detectadas.

21. A participação do responsável restou devidamente caracterizada quando, na qualidade de gerente de atendimento PF e gerente-geral da entidade, realizou transações irregulares nas contas de clientes. Restou demonstrado que o sr. Robson Silva da Rocha dolosamente se apropriou de valores e causou prejuízo à CEF, que foi obrigada a ressarcir os respectivos clientes.

22. Observa-se, portanto, não haver dúvidas quanto à prática dos atos apurados, havendo evidência documental obtida no processo administrativo disciplinar que relaciona o responsável às irregularidades tratadas nesta TCE.

23. Logo, tendo em vista que a responsável não logrou afastar a irregularidade que lhe foi imputada, devem as suas contas ser julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

24. Quanto ao débito, convém esclarecer que o valor total de R\$ 209.900,17 (valor histórico) é composto pelas seguintes parcelas e titulares:

- Prefeitura Municipal de Juruti/PA – valor: R\$ 175.000,00;
- Sol Nascente Comércio de Petróleo Ltda./Loterias Hidaka – valor total: R\$ 24.243,61; e
- Conecta Amazônia Telecom Ltda. – valor: R\$ 10.656,56.

25. No que se refere à situação dos valores, verifica-se que as parcelas relativas à Sol Nascente/Loterias Hidaka (R\$ 24.243,61) e à Conecta Amazônia Telecom Ltda. (R\$ 10.656,56) não foram objeto de bloqueio administrativo ou judicial, de modo que podem ser consideradas como dano efetivo e consumado aos cofres da CEF.

26. Já o valor de R\$ 175.000,00 transferido da conta da Prefeitura de Juruti/PA, a entidade, consoante mencionado, informou que realizou bloqueios de natureza administrativa em contas de terceiros. Assim, os valores bloqueados, ainda que apenas administrativamente, não configuram, por ora, dano efetivo aos cofres da CEF, devendo ser excluídos do débito imputado ao responsável até que haja decisão judicial determinando a liberação ou não dos valores.

27. Desse modo, o débito a ser imposto ao responsável corresponde à diferença não bloqueada, a saber, R\$ 34.900,16.

28. Em relação aos demais argumentos oferecidos, creio que foram devidamente refutados pela unidade técnica, o que torna desnecessárias considerações adicionais.

29. Quanto ao exame da culpabilidade, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do responsável em conformidade com a ordem jurídica, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento.

30. 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\$ 27.000,00, 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.

31. Adicionalmente, tendo em vista as circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito da CEF, 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.

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 19 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1275/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.645/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Robson Silva da Rocha (460.733.882-68)
4. Entidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Anna Clara Soares Palheta (OAB/PA 39.917)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão da prática de irregularidade envolvendo apropriação indébita, movimentação bancária sem autorização do cliente, falsificação de documentos e recebimento de numerário sem contabilização do valor,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária 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 “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do sr. Robson Silva da Rocha, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/11/2017	24.243,61
14/11/2017	10.656,56

9.2. aplicar ao sr. Robson Silva da Rocha multa no valor de R\$ 27.000,00 (vinte e sete 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 pelo sr. Robson Silva da Rocha, nos termos



do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.5. inabilitar o sr. Robson Silva da Rocha 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 Pará, 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 ao responsável e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1275-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 016.256/2024-7

Natureza: Denúncia

Unidade jurisdicionada: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP)

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: Gustavo Valadares (18669/OAB-DF), Luana Karen de Azevedo Santana (60309/OAB-DF) e outros, representando Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP).

SUMÁRIO: DENÚNCIA ACERCA DE POSSÍVEL IRREGULARIDADE NO CONSELHO REGIONAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL DA TERCEIRA REGIÃO (CREFITO-3). CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS PARA A ÁREA JURÍDICA SEM CONCURSO PÚBLICO. CONHECIMENTO. EXISTÊNCIA DE CORPO TÉCNICO PERMANENTE. COMPATIBILIDADE DA ESTRUTURA

JURÍDICA COM OS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS E JURISPRUDENCIAIS RECENTES DESTES TRIBUNAL. IDENTIFICAÇÃO DE PREVISÃO NORMATIVA DE AVOCAÇÃO DE ATOS JUDICIAIS POR COMISSIONADO. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA PARA PRESERVAR A ATIVIDADE FINALÍSTICA DOS CARGOS EFETIVOS. OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO E REGULAMENTAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (peça 77), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 78 e 79):

“INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de denúncia acerca de possível irregularidade na contratação de empregados para o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região (Crefito-3), sem a prévia realização de concurso público, com infringência ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal (peça 1).

HISTÓRICO

2. A peça exordial aponta as seguintes irregularidades, essencialmente: a) “O supersalário pago pelo Crefito-3 a GUSTAVO SALERMO QUIRINO não guarda nenhum critério com a meritocracia que deveria prevalecer na gestão do bem público”, além do que todas as atividades por ele exercidas poderiam e deveriam ser realizadas pelos advogados concursados do Conselho (peça 1, p. 6); b) “Destaca-se ainda o fato dos atuais dirigentes do CREFITO-3 terem transformado os recursos humanos do conselho em uma verdadeira banca de advogados”, eis que o Conselho possui 6 advogados contratados e 8 estagiários de Direito, consumindo, apenas em salários base, mais de R\$ 2.322.000,00 (peça 1, p. 7-8); c) os advogados GUSTAVO SALERMO QUIRINO e PRISCILA PECORARO VILLA teriam recebido valores remuneratórios expressivos, sendo que o primeiro acima do teto constitucional, da ordem de R\$ 42.965,86 e R\$ 51.729,57, respectivamente em 11/2023 e 12/2023 (peça 1, p. 4); d) o Presidente do Crefito-3, RAPHAEL MARTINS FERRIS, teria contratado os empregados por mera “afinidade política”, sem lançar mão de critérios de mérito (peça 1, p. 16); e) o TCU teria já considerado ilegal a contratação do advogado GUSTAVO SALERMO QUIRINO, por meio do Acórdão 944/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, decisão ora desrespeitada (peça 1, p. 18).

3. Ao final, consta pedido de deferimento de tutela antecipada para que o Crefito-3 procedesse à “suspensão imediata do contrato de todos os funcionários contratados sem concurso público”, com base na incidência do *periculum in mora*, materializado no prejuízo financeiro provocado por tais contratações, e no *fumus boni iuris*, com supedâneo na ofensa a diversos princípios constitucionais (peça 1, p. 19-20).

4. Instruindo o feito, esta Especializada assim se posicionou, inicialmente (peça 6):

8. *Ab initio*, cabe analisar o pedido de adoção de medida cautelar. Consoante o art. 276 do Regimento Interno do TCU, o relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou

mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

9. A suspensão de contratos de trabalho requer uma análise bastante minudente, em face do impacto que pode ser causado na vida dos empregados atingidos. Tal medida requer a configuração de irregularidade flagrante, o que não se verifica no caso em tela. Ademais, a própria peça de denúncia faz alusão ao quantitativo de apenas 10 empregados ocupantes de cargos em comissão, face a um universo de 144 funcionários, o que denota uma aparente normalidade. O direito supostamente infringido não se encontra plenamente caracterizado e, em face de o caso em concreto não apresentar interrupção dos serviços prestados pelo CREFITO-3, pode-se concluir que não se fazem presentes a fumaça do bom direito e nem o perigo na demora. Assim, não se verificam os requisitos previstos no art. 276 do RITCU, de modo que o pedido de medida cautelar deve ser denegado.

10. Nada obstante, a situação relatada merece alguns esclarecimentos. (...) Por meio do Acórdão 944/2014-TCU-Plenário, decidiu-se conforme segue:

9.2. reiterar a determinação veiculada por meio do subitem 9.4.1 do Acórdão n. 933/2008 – Plenário, no sentido de que, na contratação de empregados para prestação dos serviços de assessoria jurídica que sejam inerentes às atividades finalísticas da entidade, o Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – Coffito promova o devido concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da CF/1988.

11. Importa, para o caso em tela, trazer à baila trecho do Voto do Relator que culminou nessa decisão, a seguir transcrito (destacamos):

3. Como visto no Relatório precedente, não foram confirmados os indícios de irregularidades relacionados a acúmulos indevidos de prerrogativas do cargo indicados na alínea b acima. Contudo, verificou-se que os advogados Hebert Chemicatti, **Gustavo Salerno Quirino**, Vinicius Barros Rezende, Ellen Daher Rodrigues Delmas, Alexandre Schmitt da Silva Mello e Roberto Pretto Juchem foram contratados para atuarem na assessoria jurídica do Conselho sem prévia realização de concurso público, contrariamente ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal/1988 e em descumprimento à determinação contida no subitem 9.4.1 do Acórdão n. 933/2008-Plenário, abaixo reproduzida:

“9.4. determinar ao Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito) que:

9.4.1. na contratação de empregados para prestação dos serviços de assessoria jurídica que sejam inerentes às atividades finalísticas da entidade, promova o devido concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da CF/1988;”

12. Conforme se verifica, o TCU deixou assente a impossibilidade de que advogados contratados para assessoria jurídica, sem concurso público, exerçam atividades finalísticas nos conselhos profissionais. Em suma, mirando evitar burla ao princípio do acesso a cargos e empregos públicos mediante concurso, a atividade de assessoria jurídica não pode ser inerente àquela finalística da entidade. Cabe observar que esse entendimento foi recentemente reforçado por meio do Acórdão de Relação 2.201/2023-TCU-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus, em que se decidiu o que se segue:

dar ciência ao Conselho Regional de Medicina Veterinária do Espírito Santo (CRMV-ES), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que advogados contratados para assessoria jurídica, sem concurso público, devem se abster de exercer atividades finalísticas da entidade, conforme o art. 37, inciso II, da CF/1988 e os acórdãos 933/2008 e 944/2014 do TCU, ambos decididos pelo Plenário.

13. Ademais, chama a atenção que novamente o advogado Gustavo Salerno Quirino esteja sob suspeita de estar exercendo atividades finalísticas (...). Sem dúvida, esse ponto merece esclarecimentos, assim como os salários supostamente pagos acima do teto constitucional. E mais:

chama a atenção, se confirmado, o total anual gasto com advogados ocupantes de cargos comissionados, quando a autarquia dispõe de corpo jurídico próprio.

14. Ante todo o exposto, entende-se que a Jurisdicionada deve ser diligenciada para prestar os seguintes esclarecimentos:

a) Quais são as normas que disciplinam a atividade jurídica no âmbito do CREFITO-3? Solicita-se o envio de cópia das mencionadas normas;

b) Identificar todos os profissionais que integram o corpo jurídico da entidade, incluindo empregados concursados, exercentes de emprego em comissão e estagiários, detalhando as atribuições e as atividades de rotina de cada profissional e quais estão habilitados a exercer a representação judicial da entidade;

c) Detalhar a remuneração (com suas diversas parcelas) paga aos advogados concursados e aos exercentes de cargo em comissão, referentes aos últimos 5 anos.

5. O Relator do processo conheceu da denúncia e aquiesceu com a proposta acima (peça 9), de modo que a Jurisdicionada foi diligenciada (peça 10). O Crefito-3 pronunciou-se nos seguintes termos, basicamente (peça 15): a) “Com a instauração do processo eleitoral os adversários políticos da atual gestão do Crefito-3 iniciaram uma verdadeira perseguição nas redes sociais, Poder Judiciário e, agora, junto a este E. Tribunal de Contas buscando macular a imagem dos atuais dirigentes da autarquia”; b) “Ao contrário do que alegam os denunciante, nunca houve irregularidade nas contratações de empregados comissionados de livre provimento no Crefito-3, uma vez que estas contratações sempre foram amparadas por autorizações firmadas com o Ministério Público do Trabalho”; c) “No ano de 2023, o Crefito-3 já tinha realizado o 7º (sétimo) concurso público, sendo que naquele momento o Crefito-3 contava com 123 empregados contratados, sendo 6 empregados comissionados de livre provimento”; d) “No ano de 2014 o CREFITO-3 foi denunciado ao Ministério Público Federal por supostas irregularidades quanto a contratação de empregados comissionados. A referida denúncia muito se parecia com a presente denúncia, abordando os mesmos empregados e os aspectos de suas contratações. (...) Todo o inquérito tramitou até que na data de 22 de julho de 2015 foi proferida a decisão de arquivamento deste (...)”; e) “No mesmo ano outra denúncia foi formulada junto ao Ministério Público Federal (...). Esta investigação se aprofundou acerca da regularidade do Plano de Cargos, Carreira e Salários e nomeações dos cargos comissionados do CREFITO-3. Ao final dos trabalhos e após uma minuciosa análise, o ilustre Procurador da República Dr. José Roberto Pimenta Oliveira arquivou o feito (...)”.

6. Nesse ínterim, o denunciante aditou a exordial com novos elementos acostados aos autos, com o seguinte teor (peça 30):

O presidente do Crefito-3, Raphael Martins Ferris acaba de lançar a toque de caixa o Congresso de Fisioterapia e Terapia Ocupacional do Estado de São Paulo (CONFITOSP 24), referente à licitação no valor de R\$ 1.225.000,00 (um milhão duzentos e vinte e cinco mil reais), denunciada ao Tribunal de Contas da União nos autos em tela.

Portanto, a urgência do pedido ficou ainda mais premente, vez que o Crefito-3 já está sendo lesado com o lançamento do evento questionado.

Diante do exposto, reafirma à Vossa Excelência o pedido para que seja tomadas as medidas legais cabíveis para estancar a sangria nos cofres do Crefito-03, inclusive com a suspensão da execução licitação referente ao evento em tela

7. O Crefito-3, por sua vez, complementando a resposta à diligência, aditou o documento anteriormente enviado com as seguintes informações, contextualizadas quanto a cada item da diligência (peça 31):

7.1. **Esclarecimento solicitado:** “Quais são as normas que disciplinam a atividade jurídica no âmbito do CREFITO-3? Solicita-se o envio de cópia das mencionadas normas”.

7.1.1. **Resposta** (peça 31, p. 15):

As funções dos cargos que atuam na Procuradoria Jurídica do CREFITO-3 estão expressas no Plano de Cargos e Salários do CREFITO-3

<https://sites.google.com/crefито3.org.br/transparencia/gestao-de-pessoas/pcs>

Também apresentamos no presente momento, a Portaria CREFITO-3 n.: 112/2021 (Documento 01) a qual fixou o regulamento Interno da Procuradoria Jurídica do CREFITO-3.

Na referida portaria foram delimitadas as atuações da Chefia da Procuradoria Jurídica atualmente ocupada pelo advogado Gustavo Salerno Quirino, da Assessoria Jurídica Financeira ocupada pela advogada Priscilla dos Santos Pecoraro e dos Procuradores Jurídicos ocupadas pelos(as) advogados e advogadas Fábio José Buscariolo Abel, Rubens Fernando Mafra, Fernanda Onaga Grecco Monaco e Simone Mathias Pinto.

De ser ressaltado que o Chefe da Procuradoria Jurídica está ligado ao assessoramento direto da Presidência, acumulando também a chefia do Departamento de Compliance da autarquia.

Por seu turno a Assessoria Jurídica Financeira está atrelada ao assessoramento da Diretoria Financeira (Tesouraria) do CREFITO-3, sendo também responsável pela organização pré-processual das cobranças e constituição de créditos (Dívida Ativa) da autarquia.

7.2. Esclarecimento solicitado: “Identificar todos os profissionais que integram o corpo jurídico da entidade, incluindo empregados concursados, exercentes de emprego em comissão e estagiários, detalhando as atribuições e as atividades de rotina de cada profissional e quais estão habilitados a exercer a representação judicial da entidade”.

7.2.1. Resposta: após listados todos os membros que integram o corpo jurídico (peça 33), foram prestados os seguintes esclarecimentos adicionais (peça 31, p. 17):

As atribuições e as atividades de rotina de cada profissional estão especificadas no Plano de Cargos e Salários do CREFITO (link do Portal de Transparência apresentado acima) e Portaria n.: 112/2021 (Documento 01).

Atualmente no CREFITO-3 os Procuradores Jurídicos efetuam a representação judicial da entidade nos processos de execução fiscal e ações de média complexidade.

Nas ações estratégicas e aquelas que envolvam a atuação em instâncias superiores (recursos/sustentações orais) a representação da autarquia fica ao encargo da Chefia, uma vez que se trata de atuação estratégica, a qual pode representar trabalho de grande relevância e complexidade.

Neste ponto, em razão do atual Chefe da Projur ter uma experiência de mais de 20 (vinte) anos no sistema COFFITO/CREFITOS e 25 (vinte e cinco) anos de advocacia sua atuação é exigida no sentido de trazer a devida segurança ao Conselho, isentando este de gastos com contratações de escritórios especializados. De se ressaltar com extremado relevo, que na atual gestão do CREFITO-3 não houve qualquer gasto com a contratação de escritório de advocacia terceirizado.

7.3. Esclarecimento solicitado: “Detalhar a remuneração (com suas diversas parcelas) paga aos advogados concursados e aos exercentes de cargo em comissão, referentes aos últimos 5 anos”.

7.3.1. Resposta: foi encaminhada tabela contendo a informação solicitada (peça 34).

8. A Jurisdicionada apresentou, ainda, esclarecimentos adicionais, dentre os quais selecionamos os que se seguem (peça 31, p. 19-20, destaques do original):

3) Da alegação de existência de “supersalários”:

Na presente manifestação o CREFITO-3 apresentou uma tabela pormenorizada com os ganhos dos advogados, demonstrando que não existiu aviltamento ao teto federal, nem mesmo, distorção com os valores pagos no serviço público federal.

4) Da alegação de atuação em atividades finalísticas pelos advogados comissionados na Procuradoria Jurídica:

Na Procuradoria Jurídica do CREFITO-3 atuam apenas dois advogados Comissionados:

Gustavo Salermo Quirino – Chefia

Priscilla dos Santos Pecoraro – Assessora Jurídico Financeira

Conforme foi demonstrado anteriormente, nenhum desses advogados exercem funções que podem ser confundidas com as atividades finalísticas da autarquia.

O advogado Gustavo Salermo Quirino exerce a função de Chefia da PROJUR assessorando a Presidência, ainda, chefiando outros dois Departamentos da autarquia sendo eles o Departamento de Compliance e o Departamento de Recursos Humanos.

Por sua vez, a advogada Priscilla dos Santos Pecoraro presta assessoria jurídica financeira à Diretora Tesoureira. Aqui temos que ressaltar que a função de Diretora Tesoureira é sempre ocupada por um(a) profissional eleito(a), ou seja, sempre será um Fisioterapeuta ou um Terapeuta Ocupacional.

Com essa situação, o Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – COFFITO, editou a Resolução 413/2012 aonde foi criada a Controladoria Interna, vejamos:

Art. 36. A Controladoria Interna é órgão permanente, assessor do Presidente e do Diretor-Tesoureiro, de caráter consultivo e fiscal, composto por três componentes designados pelo Presidente do COFFITO, sendo, entre eles, escolhidos o controlador, o assessor contábil e um procurador jurídico.

Com base no artigo acima, o CREFITO-3 em seu Plano de Cargo e Salário, criou a figura do Assessor Jurídico Financeiro, a quem compete: ***I - prestar assessoria jurídica ao Presidente e ao Diretor-Tesoureiro do CREFITO-3 na área financeira, contábil, tributária, comercial e trabalhista, tanto nos aspectos preventivos quanto na administração do contencioso, sugerindo medidas a tomar, visando resguardar os interesses e dar segurança jurídica aos atos e decisões da organização; II - prestar assessoria jurídica permanente à Tesouraria do CREFITO-3, incluindo, mas não se limitando aos processos de compras, contas a pagar, contas a receber, execuções fiscais, licitações e contratos; III - analisar todos os tipos de contratos firmados pela Autarquia, avaliando inclusive os riscos envolvidos, visando garantir uma situação de segurança jurídica em todas as negociações e contratos firmados com terceiros; IV - acompanhar a participação nos processos licitatórios, tomando todas as providências necessárias para resguardar os interesses da Autarquia, inclusive fazendo impugnações quando necessário; V - recomendar procedimentos internos, com objetivos preventivos, visando manter as atividades da empresa dentro da legislação e evitar prejuízos.***

É evidente que as funções acima descritas, bem como, a experiência profissional exigida para tal mister demanda um conhecimento profissional que não está no plexo de atuação daqueles exigidos e elencados nos procuradores concursados.

De ser ressaltado que a advogada Dra. Priscilla dos Santos Pecoraro já ocupou a mesma função no CREFITO-3 nos anos de 2012 a 2016, comprovando, portanto, sua experiência e capacitação.

9. Considerando que o aditamento da denúncia não apresenta qualquer suporte fático relacionado com o tema em análise, qual seja, ilicitudes em matéria de pessoal, depreende-se que a denúncia originalmente protocolada fundou-se, basicamente, nos questionamentos levantados quanto aos advogados Gustavo Salermo Quirino e Priscila Pecoraro Villa, contratados para o exercício de cargo de confiança (sem concurso público, portanto). Os mencionados empregados estariam exercendo funções que, na verdade, caberiam a advogados concursados da autarquia, e estariam sendo beneficiados com “supersalários”. Em nossa última instrução, assim se posicionou esta Especializada (peça 39, destaques do original):

13. O advogado Gustavo Salermo Quirino exerce a função de Procurador-Chefe da Procuradoria Jurídica, e percebe-se que sua atuação envolve a representação jurídica da entidade, conforme informado pela própria entidade (peça 31, p. 17, destacamos):

Atualmente no CREFITO-3 os Procuradores Jurídicos efetuam a representação judicial da entidade nos processos de execução fiscal e ações de média complexidade.

Nas ações estratégicas e aquelas que envolvam a atuação em instâncias superiores (recursos/sustentações orais) **a representação da autarquia fica ao encargo da Chefia, uma vez que se trata de atuação estratégica, a qual pode representar trabalho de grande relevância e complexidade.**

Neste ponto, em razão do atual Chefe da Projur ter uma experiência de mais de 20 (vinte) anos no sistema COFFITO/CREFITOS e 25 (vinte e cinco) anos de advocacia sua atuação é exigida no sentido de trazer a devida segurança ao Conselho, isentando este de gastos com contratações de escritórios especializados. De se ressaltar com extremado relevo, que na atual gestão do CREFITO-3 não houve qualquer gasto com a contratação de escritório de advocacia terceirizado.

14. Tratando-se de uma atividade finalística, tal atribuição deveria recair sobre um empregado efetivo, ainda que remunerado com uma função de confiança, não sendo possível atribuí-la a um empregado comissionado, conforme jurisprudência já colacionada na presente instrução (...). Assim, nada obstante os esforços da Jurisdicionada no sentido de afastar a feição finalística de suas atribuições, não há como entender que o Chefe da Procuradoria Jurídica seja, na verdade, um mero assessor jurídico da Presidência, conforme alegado (...), considerando que este atualmente desempenha atividades finalísticas do Conselho. A situação deve ser objeto de determinação por parte desta Corte de Contas, no sentido de que o cargo de Chefe da Procuradoria Jurídica seja ocupado por um advogado concursado.

15. A advogada Priscila Pecoraro Villa, por sua vez, ao que parece de fato exerce a função de Assessora Jurídico-Financeiro da entidade, eis que suas atribuições, descritas no Plano de Cargos e Salários, configuram atividades de assessoramento (...).

16. Quanto à questão dos “supersalários”, embora tais não se verifiquem nos níveis indicados na denúncia, conforme se constata pela análise da tabela fornecida pela Jurisdicionada (peça 34) e que guarda conformidade com informações constantes no site da entidade, percebe-se que os níveis remuneratórios são de fato elevados. Em junho de 2024, por exemplo, cada um dos advogados percebeu R\$ 22.090,92 somente a título de honorários advocatícios – valor que vinha sendo pago na faixa de R\$ 5.000,00 a R\$ 8.000,00 nos meses anteriores e que, depois do pico verificado no mês mencionado, retrocedeu para R\$ 11.068,25 em julho (peça 34, p. 16).

17. Ocorre que os conselhos de fiscalização profissional são autarquias públicas, ainda que de caráter especial, e, portanto, devem submissão aos princípios da Administração Pública. Assim, o sistema remuneratório dessas entidades deve guardar não apenas correlação com os valores praticados pelo mercado, mas também previsibilidade legal, de acordo com a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas. Veja-se, a título de exemplo, o que se decidiu no Acórdão 3.438/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (destacamos):

9.2. determinar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo - Crea/SP que:

9.2.1. **se abstenha de conceder aos seus funcionários vantagens não previstas em lei ou incondizentes com a realidade do mercado**, tais como gratificações equivalentes a décimo quarto e décimo quinto salários;

9.2.2. antes da concessão de novos aumentos, reajustes e auxílios/adicionais, observe a legislação trabalhista vigente, os parâmetros de mercado e os princípios aplicáveis à Administração Pública, e inclua na comparação salarial todos os adicionais e outras vantagens que compõem a remuneração dos seus funcionários;

9.3. determinar aos conselhos federais e regionais de fiscalização profissional que incluam em seus relatórios de gestão informação específica quanto à concessão de gratificações, adicionais, auxílios, reajustes e aumentos salariais.

18. Não há que se olvidar que o pagamento de honorários advocatícios é prática corrente entre os advogados privados, mas em se tratando da advocacia exercida no âmbito da Administração Pública, há que se observar os princípios da legalidade, moralidade, proporcionalidade e razoabilidade. Assim, é preciso trazer a lume o normativo que autoriza tais pagamentos, bem como a parametrização remuneratória colocada em prática, eis que é defeso aos entes públicos cometer liberalidades com verbas públicas. Ocorre que não se identificou nos normativos disponíveis – Regimento Interno da Procuradoria Jurídica (peça 32) e Plano de Cargos e Salários (peça 36) – qualquer referência a essa verba remuneratória. O assunto deverá, portanto, ser objeto de esclarecimentos por parte da Jurisdicionada, mediante diligência.

19. Por fim, temos que no Plano de Cargos e Salários da Jurisdicionada, acessado no endereço informado e acostado aos autos, para fins de comodidade da análise (peça 36), conta o Capítulo VII, que se dedica a descrever os cargos em comissão da autarquia. Cabe observar que o PCS amolda-se à Constituição Federal ao prever que no mínimo 50% dos cargos em comissão serão destinados aos empregados ocupantes de cargos de provimento efetivo (art. 3º, §3º). E, na realidade fática, esse preceito está atendido, já que há 12 comissionados entre os empregados efetivos, contra 10 comissionados de livre provimento, conforme lista de colaboradores pesquisada no site da entidade e acostada aos autos (peça 37).

20. Em sede de denúncia acerca do exercício de cargos públicos com possível burla aos princípios constitucionais que regem a matéria, concluiu-se que o advogado Gustavo Salerno Quirino encontra-se em situação irregular, eis que sua atuação como Chefe da Procuradoria Jurídica envolve a representação jurídica da entidade, sendo defeso a empregados comissionados exercerem atividades finalísticas em entidade da Administração Pública (Acórdão 944/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdão 2.201/2023-TCU-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus). Cabe, portanto, determinação no sentido de que o CREFITO-3 regularize a situação, nomeando um advogado efetivo para o cargo.

21. (...).

22. Adicionalmente, deve ser oferecida à Jurisdicionada, no mesmo momento processual, a oportunidade de prestar os devidos esclarecimentos acerca do pagamento de ônus de sucumbência aos seus advogados, informando o normativo que autoriza tais pagamentos, bem como a parametrização remuneratória praticada.

10. Chegam agora aos autos a manifestação da Jurisdicionada, que será analisada no tópico relativo ao Exame Técnico, após breves considerações a seguir sobre os exames de admissibilidade e sumário.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE E EXAME SUMÁRIO

11. Conforme despacho do então relator, Ministro Vital do Rêgo, a presente denúncia já foi conhecida com fundamento nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 (peça 9).

12. Em relação ao exame sumário, esta Especializada assim se manifestou (peça 6, p. 2):

7. (...), nos termos do art. 106, da Resolução-TCU 259/2014, a unidade técnica deve realizar exame sumário acerca do risco para o órgão ou entidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos noticiados na denúncia e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto. Entende-se que todos esses elementos se fazem aqui presentes, haja vista que há risco para o órgão em face da suposta contratação de empregados sem concurso público, com probabilidade de causar dano ao erário por motivo de eventual prestação inadequada de serviços pela entidade, cuja materialidade, ao longo do tempo, resultará em montante expressivo, razão pela qual entende-se por necessária a verificação dos fatos aqui narrados.

EXAME TÉCNICO

13. A análise será dividida em duas partes, em conformidade com os dois principais eixos de questionamentos direcionados à Jurisdicionada.

13.1. Do exercício de atividade finalística por empregado comissionado

13.1.1. Sobre essa questão, assim se pronunciou o Crefito-3, essencialmente (peça 65, p. 2 a 8, destaques do original):

No que se refere ao Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região – CREFITO-3, trata-se de pessoa jurídica de direito público, integrante do Sistema COFFITO/CREFITOs, incumbida da fiscalização do exercício profissional de fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais no Estado de São Paulo.

A sua **função institucional é o exercício do poder de polícia administrativa sobre os profissionais registrados**, visando proteger a sociedade contra práticas inadequadas ou antiéticas na área da saúde. Trata-se de atribuição típica de regulação estatal, cuja titularidade foi delegada legalmente a essas entidades descentralizadas.

(...)

Ou seja, as funções finalísticas de conselhos profissionais são aquelas diretamente vinculadas à sua missão institucional específica, como o julgamento de infrações éticas ou a fiscalização de condutas profissionais.

(...)

Em que pese o entendimento da Unidade Técnica, esclarece-se que a atuação do advogado Gustavo Salerno Quirino no cargo de Chefe da Procuradoria Jurídica do CREFITO-3 não configura, sob o ponto de vista jurídico-administrativo, o exercício de atividade finalística da entidade.

Inicialmente, é imprescindível distinguir a **função finalística** do ente regulador, daquelas diretamente relacionadas ao exercício do poder de polícia, e as **funções de suporte institucional**, entre as quais se incluem a atividade de assessoramento jurídico.

O CREFITO-3, como autarquia federal de fiscalização profissional, tem sua atividade finalística diretamente ligada à normatização, orientação, fiscalização e disciplina do exercício profissional da Fisioterapia e da Terapia Ocupacional, portanto, sua atividade finalística **não se confunde com a atividade jurídica exercida por seu corpo técnico ou comissionado**, cuja atuação, por sua vez, constitui atividade de assessoramento administrativo e não atividade-fim da autarquia.

A estrutura jurídica da entidade possui natureza instrumental e de apoio técnico à administração, sendo parte das chamadas “atividades-meio”. O exercício da advocacia institucional — ainda que envolva representação judicial — insere-se, geralmente, no âmbito do assessoramento técnico e jurídico da gestão, especialmente quando exercido sob supervisão administrativa e normativa da presidência ou diretoria da entidade.

(...)

A partir da interpretação dos dispositivos citados [Estatuto da OAB, arts. 2º a 3º-A], observa-se que **a advocacia não é, por definição, atividade finalística dos conselhos profissionais**. Ao contrário, trata-se de **atividade-meio**, voltada a assegurar a legalidade e a segurança jurídica da atuação institucional.

Assim, ainda que privativa da profissão de advogado, sua presença em órgão de assessoramento — como uma Procuradoria Jurídica — não descaracteriza a natureza administrativa do cargo e, portanto, **não exige, obrigatoriamente, provimento por concurso público**, quando estruturado como cargo em comissão.

A chefia de procuradoria jurídica no âmbito do CREFITO-3 constitui cargo de direção e assessoramento à Presidência, voltado à emissão de pareceres, análise de contratos, representação eventual em juízo e consultoria interna — todas atividades jurídicas de natureza técnica, mas que **não integram o núcleo das atribuições finalísticas conferidas legalmente à autarquia**, que estão previstas no art. 5º da Lei nº 6.316/1975.

Assim, eventual questionamento quanto à composição da estrutura jurídica da entidade deve ser analisado à luz dessa distinção, assegurando o respeito à autonomia administrativa das autarquias e a legalidade dos atos administrativos praticados no exercício regular da função pública.

(...)

A atuação de comissionados na representação judicial da entidade, notadamente em instâncias superiores ou em causas estratégicas, não representa, por si só, violação ao modelo constitucional. **Os advogados da entidade não estão diretamente vinculados à atividade finalística, mas atividade meio, com o assessoramento ao desempenho das atividades regulatória e julgadora de processos éticos a qual está incumbida legalmente o Conselho.**

(...)

O exercício da **Chefia da Procuradoria Jurídica configura-se como função de apoio técnico e assessoramento institucional à Presidência e aos demais órgãos diretivos, sem caráter decisório autônomo, tampouco vinculação direta à atividade fim.** Trata-se de cargo de direção superior, voltado à interpretação normativa, análise de riscos jurídicos e apoio à gestão institucional, nos moldes previstos no Plano de Cargos e Salários da entidade e na Portaria Interna nº 112/2021, que regulamenta expressamente suas atribuições.

(...)

Importante mencionar que os Acórdãos nºs 944/2014 e 2.201/2023 referem-se à vedação de delegação de funções típicas de carreira jurídica institucional em caráter permanente a comissionados para **prestação dos serviços de assessoria jurídica que sejam inerentes às atividades finalísticas da entidade.**

Ou seja, o entendimento do Tribunal de Contas da União veda a ocupação de cargos comissionados para o exercício de atividades que integram a função finalística da entidade, especialmente quando essas funções são permanentes, técnicas e típicas de carreiras estruturadas – como ocorre nos órgãos de representação judicial da União, Ministérios Públicos e Advocacias Públicas. Porém, o mesmo TCU admite a existência de cargos comissionados jurídicos quando voltados ao assessoramento institucional ou estratégico.

13.1.2. A Jurisdicionada conclui esse ponto informando que pretendia criar uma Superintendência Jurídica, que seria da responsabilidade de um Superintendente Jurídico, cargo de livre provimento, de **natureza diretiva**, funcionando como “elo institucional entre o Plenário, Diretoria e Presidência do Conselho com a Procuradoria Jurídica” (peça 65, p. 7). No novo desenho institucional, a Chefia da Procuradoria seria destinada a profissional que tivesse se submetido a concurso público.

13.1.3. Posteriormente, em nova comunicação, a Jurisdicionada trouxe a lume a Resolução que criou mencionado cargo (peça 71), bem como a correspondente atualização do Regimento Interno da sua Procuradoria Jurídica (peça 72). Para o cargo de Superintendente Jurídico foi nomeado o advogado Gustavo Salerno Quirino (peça 73), e para o cargo de Procurador-chefe nomeou-se o advogado Alexandre Amaral de Lima Leal (peça 74), empregado efetivo daquela autarquia.

13.1.4. **Análise.** É firme a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que as contratações de empregados para prestação dos serviços de assessoria jurídica, no âmbito dos Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas, que sejam inerentes às atividades finalísticas da entidade, devem ser precedidas de concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da CF/1988 (Acórdãos 933/2008-TCU-Plenário e 944/2014-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; e Acórdão 2.201/2023-TCU-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus). A argumentação de que o Chefe da Procuradoria Jurídica não exerce atividade-fim é insustentável, bastando observar que a representação judicial da entidade é competência da Procuradoria Jurídica (Regimento Interno da Procuradoria Jurídica, art. 1º) (peças 32 e 72), situação em que esse profissional se reveste das principais prerrogativas da entidade.

13.1.5. Observa-se que a Jurisdicionada, após tentar justificar o estado de coisas encontrado, em um segundo momento alegou ter regularizado a situação, nomeando para a Chefia da Procuradoria Jurídica um empregado efetivo, cabendo ao advogado Gustavo Salerno Quirino, comissionado, o cargo de Superintendente Jurídico.

13.1.6. Contudo, o desenho dado ao novo Regimento (peça 72) denuncia uma clara ascendência do Superintendente sobre o Procurador-Chefe, passando a nítida ideia de que o Superintendente é o verdadeiro Chefe da Procuradoria Jurídica – até mesmo porque o cargo foi assumidamente criado tendo “natureza diretiva”, nas palavras da própria Jurisdicionada (peça 65, p. 7). Veja-se, por exemplo, o seguinte dispositivo do Anexo I da Portaria Crefito-3/2025, que atualizou o Regimento Interno da Procuradoria Jurídica (peça 72):

Artigo 6º - Compete ao Superintendente Jurídico, no exercício de suas funções administrativas e estratégicas, adotar as seguintes ações no âmbito da PROJUR:

(...)

IX - em caráter excepcional, em razão da matéria e do foro, quando definido pela Presidência, o Superintendente poderá avocar a atuação de determinados atos específicos em processos judiciais, a exemplo de sustentações orais em Tribunais Superiores, bem como audiências em ações que pela singularidade e pela experiência profissional justifique a sua atuação a critério da alta gestão do CREFITO3;

13.1.7. Ora, a possibilidade de avocação da atuação de atos jurídicos que caberiam originariamente ao Procurador-Chefe parece-nos uma tentativa de, por via transversa, esvaziar ou transferir, sob a guarida da “excepcionalidade”, definida esta discricionariamente pela Presidência e sem maiores critérios, as competências próprias daquele profissional. O dispositivo acima transcrito é apenas um exemplo de que o novel normativo eleva como verdadeiro chefe da Procuradoria Jurídica o Superintendente Jurídico, o que fica nítido ao longo de todo o Regimento – no art. 5º, por exemplo, o cargo de Superintendente Jurídico precede o do Procurador, e a própria denominação adotada (Superintendente) conduz à ideia de um cargo diretivo em seu grau máximo. As atribuições de cada cargo, mais portentosas no caso do Superintendente (arts. 6º e 7º), levam também ao mesmo entendimento.

13.1.8. Antes de concluir esse ponto, e em deferência à dialética, cabe citar trecho do Voto do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que atuou como relator do Acórdão 1.936/2025-TCU-Plenário, conforme segue:

14. Não estando assim devidamente estruturada, e exercendo o Sr. (...), no cargo atualmente denominado de procurador jurídico, funções de gerência e assessoramento, bem como funções típicas do cargo denominado analista jurídico, cargo efetivo, está-se diante de situação concreta que configura o exercício de atribuições de cargo efetivo por empregado comissionado, o que não tem sido admitido, por ilegal e inconstitucional, por esta Corte de Contas e pelo Poder Judiciário.

15. Uma vez que o denominado procurador jurídico, nos termos do PCCS, desempenharia concretamente funções de chefia, direção e assessoramento, não se afigura, de acordo com os elementos presentes nos autos, irregular a nomeação em si. Entretanto, a situação encontrada e descrita acima, conforme documentação e análises presentes nos autos, em que a atividade finalística da Procuradoria Jurídica não é desempenhada por empregados concursados, deve ser corrigida.

13.1.9. Percebe-se que o relator chega a admitir que um procurador jurídico que desempenhe exclusivamente a função de chefia, direção e assessoramento não teria que se submeter a concurso público; contudo, na prática, a atividade em tela é indissociável do exercício de funções jurídicas típicas, como acabou sendo constatado inclusive no caso concreto ora em comento.

13.1.10. Ante o exposto, conclui-se que o cargo de Superintendente Jurídico, tal como instituído, leva ao entendimento de que deva ser ocupado por um empregado efetivo da autarquia, por tratar-se da Chefia de fato da Procuradoria Jurídica e, conseqüentemente, envolver a representação

jurídica da entidade, então considerada assessoria técnica permanente e atividade finalística, nos termos de precedentes desta Corte de Contas aqui já veiculados (v.g.: Acórdão 944/2014-TCU-Plenário e Acórdão 2.201/2023-TCU-Plenário). Desse modo, cabe determinação à entidade para regularizar a situação da Procuradoria Jurídica e da Superintendência Jurídica do Crefito-3, impedindo a nomeação e/ou a manutenção de advogado não concursado em ambas as estruturas, eis que estão vinculadas às atividades finalísticas da entidade, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos precedentes já mencionados.

13.2. Do pagamento de honorários de sucumbência aos advogados da entidade

13.2.1. A Jurisdicionada manifestou-se conforme segue, em síntese (peça 65, p. 8 a 10, destaques do original):

Em cumprimento à diligência determinada por essa Corte de Contas, o CREFITO-3 apresentou tabela detalhada com a discriminação dos valores efetivamente percebidos a título de honorários de sucumbência pelos advogados da entidade.

Ilustra-se, de forma objetiva e transparente, que os pagamentos realizados não ultrapassaram o teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, tampouco destoam dos valores praticados por outros entes da administração pública federal, afastando qualquer indício de aviltamento ou enriquecimento incompatível com o interesse público.

Nos termos do artigo 85, § 14 e seguintes, do Código de Processo Civil, os honorários advocatícios de sucumbência constituem direito dos advogados que atuam na causa, inclusive quando se tratar de profissionais vinculados a órgãos públicos.

Trata-se de **verba de natureza privada, sem qualquer ônus aos cofres públicos, correspondendo à contraprestação pelo serviço profissional** prestado no âmbito do processo judicial.

Ressalte-se, ainda, que o Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU firmou entendimento no sentido de que os recursos geridos pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA, vinculado à Advocacia-Geral da União, não estão sujeitos às normas estritas de direito público, embora submetam-se aos princípios que regem a Administração Pública e à fiscalização exercida por esta Corte de Contas: (...) [Acórdão 660/2024-TCU-Plenário]

(...)

É certo que, à época da apuração dos fatos, não havia norma interna específica do CREFITO3 regulamentando a destinação e distribuição dos honorários de sucumbência no âmbito da entidade. Ainda assim, todos os **repasse seguiram critérios objetivos e proporcionais à atuação funcional, respeitando os limites constitucionais**, legais e os princípios da razoabilidade e economicidade.

É importante registrar que a entidade tem adotado postura diligente no sentido de aprimorar seus atos normativos e administrativos, inclusive com a identificação e correção de lacunas eventualmente existentes em seus procedimentos internos.

Tal conduta alinha-se ao dever de boa-fé objetiva no exercício da função pública, que impõe à Administração não apenas a obrigação de agir dentro da legalidade, mas também o dever de demonstrar transparência, coerência e proatividade na correção de eventuais falhas formais ou omissões.

Com base nisso, o CREFITO-3 vem trabalhando em uma minuta de resolução interna que disciplina, de forma expressa e detalhada, os critérios de percepção, rateio e limites dos honorários advocatícios, alinhando-se aos padrões de integridade, transparência e controle recomendados pelos órgãos de fiscalização e controle externo.

Como demonstração do compromisso institucional com os princípios da boa-fé e da cooperação, no sentido da construção participativa das deliberações, o CREFITO-3 apresenta, para conhecimento, a referida minuta, com o objetivo de assegurar a conformidade da norma interna aos parâmetros

legais e orientações técnico-normativas da Corte, antes de sua aprovação definitiva no âmbito da entidade.

Assim, o Conselho demonstra não apenas o cumprimento da legalidade até aqui, mas também seu compromisso com a adequação normativa e institucional da matéria, em respeito às melhores práticas da Administração Pública.

13.2.2. Posteriormente, a Jurisdicionada acostou aos autos a Resolução 126/2015, regulamentando o recebimento e a distribuição dos honorários advocatícios no âmbito daquela autarquia (peça 76).

13.2.3. **Análise.** O pagamento de honorários sucumbenciais a empregados de entes da Administração indireta já foi enfrentado por esta Corte de Contas (v.g., Acórdão 2.464/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, Acórdão 1.440/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro José Jorge). Nesses julgados, tem-se observado que o art. 21 da Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil), inserido no Capítulo V, Título I, da citada lei, prevê o que se segue:

Art. 21. Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados.

Parágrafo único. Os honorários de sucumbência, percebidos por advogado empregado de sociedade de advogados são partilhados entre ele e a empregadora, na forma estabelecida em acordo.

13.2.4. Por outro lado, a Lei 9.527/1997, que reformulou diversos dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos Civis (Lei 8.112/1990), assim dispõe:

Art. 4º As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

13.2.5. Cabe observar que o mencionado dispositivo foi objeto da ADI 3396 (Relator Ministro Nunes Marques), tendo transitado em julgado o entendimento abaixo, em 23/6/2022:

O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta e julgou parcialmente procedente o pedido formulado, para dar interpretação conforme ao art. 4º da Lei federal n. 9.527/1997, excluindo de seu alcance os advogados empregados públicos de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, não monopolísticas, os quais, no entanto, assim como todos os servidores e empregados públicos em geral, também estão sujeitos ao teto remuneratório do serviço público (CF, art. 37, XI), quanto ao total da sua remuneração (salários mais vantagens e honorários advocatícios), com exceção daqueles vinculados a empresa pública, sociedade de economia mista ou subsidiária que não receba recursos do ente central para pagamento de pessoal ou custeio nem exerça sua atividade em regime monopolístico, conforme o disposto no art. 37, § 9º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda de n. 19/1998, ficando excluídos também da disciplina do EOAB (arts. 18 a 21) os advogados empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista ou suas subsidiárias que tenham sido admitidos por concurso público, em cujos editais tenham sido estipuladas condições diversas daquelas do EOAB, sem qualquer impugnação. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, em parte, os Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes e Dias Toffoli.

13.2.6. A ementa da citada ação direta de inconstitucionalidade é a que segue (destacamos):

EMENTA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO. ART. 4º DA LEI N. 9.527/1997. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO A SERVIDORES PÚBLICOS DE DIREITOS PRÓPRIOS DE ADVOGADOS EMPREGADOS EM EMPRESA PRIVADA (LEI N. 8.906/1994, ARTS. 18 A 21). ADVOGADOS EMPREGADOS EM EMPRESAS PÚBLICAS OU SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA SUJEITAS À CONCORRÊNCIA. ART. 171, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (NA REDAÇÃO ORIGINAL). INTERPRETAÇÃO CONFORME.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO. ART. 4º DA LEI N. 9.527/1997. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO A SERVIDORES PÚBLICOS DE DIREITOS PRÓPRIOS DE ADVOGADOS EMPREGADOS EM EMPRESA PRIVADA (LEI N. 8.906/1994, ARTS. 18 A 21). ADVOGADOS EMPREGADOS EM EMPRESAS PÚBLICAS OU SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA SUJEITAS À CONCORRÊNCIA. ART. 171, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (NA REDAÇÃO ORIGINAL). INTERPRETAÇÃO CONFORME.

1. A questão constitucional posta nos autos consiste em decidir sobre afastar-se a incidência de uma das leis (no caso a Lei n. 9.527/1997, art. 4º), em favor de outra (Lei n. 8.906/1994 – Estatuto da OAB –, arts. 18 a 21), por inconstitucionalidade da primeira. O conflito não se dá propriamente entre as normas legais (até porque, fosse assim, se resolveria mediante a mera revogação da lei anterior pela posterior), mas, sim, de uma destas com a Constituição, ao intentar afastar a aplicação da outra.

2. A ausência de impugnação do art. 3º, § 1º, do Estatuto da OAB não prejudica o conhecimento da ação direta. Na verdade, o autor deseja ver confrontado com a Constituição o dispositivo da Lei n. 9.527/1997 (art. 4º) que especificamente retira dos advogados da Administração Pública parcela de direitos reconhecidos aos advogados empregados, ao passo que o art. 3º do mesmo Estatuto faz justamente o contrário, incluindo os advogados servidores públicos no amplo conceito de “atividade de advocacia”. Logo, seria paradoxal impugnar, nesta ação, esse último dispositivo.

3. O servidor público que exerce a advocacia na Administração direta, autárquica ou em fundação de direito público, ocupando cargo público, naturalmente não é alcançado pela disciplina típica do advogado empregado, na medida em que se submete a regramento constitucional e legal específico, de direito público, o qual lhe confere direitos e obrigações peculiares ao servidor público.

4. O Estatuto da Advocacia, cujo projeto nasceu no âmbito do Congresso Nacional (PL n. 2.938/1992, de iniciativa do deputado Ulisses Guimarães, do PMDB/SP), não poderia dirigir-se à disciplina dos advogados servidores públicos senão subsidiariamente, pois as leis que regem tais agentes são de iniciativa privativa do Presidente da República (e, por correspondência, nos âmbitos estadual, distrital e municipal, dos governadores e prefeitos), conforme disciplina do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal.

5. A não aplicação dos arts. 18 a 21 do Estatuto da Advocacia às carreiras dos advogados servidores públicos não lhes gera prejuízo. Tais profissionais, como prevê o art. 3º, § 1º, do mesmo diploma, submetem-se a dois regimes – o do Estatuto da OAB e outro próprio do serviço público –, devendo neles haver acomodações recíprocas. Nessa coexistência entre regimes jurídicos, por vezes a norma de um derrogar a de outro, tudo à luz da Constituição Federal e dos princípios consagrados na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

6. Se a empresa pública ou sociedade de economia mista é monopolista, isto é, não sujeita à concorrência de congêneres estritamente privadas, então eventual distinção de tratamento feita por lei federal relativamente aos empregados públicos (inclusive advogados), para atender peculiaridades do serviço, é constitucional, ainda que essa empresa não receba subsídios do Estado. Tal empresa, não estando sujeita à concorrência privada, se aproxima mais de um ente estatal que de uma empresa privada, de modo que não é lógico aplicar-se a regra niveladora do art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Precedente.

7. O poder público, quando exerce atividade econômica em regime de livre concorrência, precisa nivelar-se aos demais agentes produtivos para que não se façam olvidar princípios da ordem econômica, em especial o da livre concorrência (CF, art. 170, IV), que seria malferido se o Estado pudesse atuar na ordem econômica privada observando disciplina mais generosa para seus empreendimentos. Por isso, as empresas estatais não monopolistas devem submeter-se às mesmas regras legais aplicáveis à concorrência privada, inclusive no que tange às normas trabalhistas.

8. Analisando-se o disposto nos arts. 18 a 21 do Estatuto da OAB, cuja aplicação aos advogados das empresas públicas e sociedades de economia mista foi vedada pela lei impugnada, observa-se que nada ali pode ser negado a advogado empregado público de empresa concorrencial, a saber: a) independência técnica; b) desobrigação de prestar serviços fora da relação de trabalho; c) limite de 8 horas diárias de trabalho; d) salário mínimo profissional; e) horas extras com 100% de acréscimo; f) adicional noturno com 25% de acréscimo; e g) percepção de honorários de sucumbência nas ações em que o empregador for parte.

9. **A orientação do Supremo tem sido no sentido de que o recebimento de honorários por advogados públicos não pode implicar a superação do teto remuneratório do serviço público** (ADIs 6.165, 6.178, 6.181, 6.197, Relator o ministro Alexandre de Moraes; e ADI 6.053, Relator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, todas julgadas na sessão virtual de 12 a 19 de junho de 2020). Essa orientação é aplicável aos advogados com vínculo de emprego público, já que o art. 37, XI, da Constituição também se dirige aos empregados públicos.

10. Empregados de empresa pública, sociedade de economia mista ou subsidiária que não seja monopolista nem receba recursos da Fazenda Pública para despesas de pessoal e custeio em geral não estão sujeitos ao teto remuneratório do serviço público, como já consignou o Supremo em vários precedentes, ao interpretar o disposto no art. 37, § 9º, da Carta da República, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998 (por exemplo: AI 563.842 AgR, Primeira Turma, Relator o ministro Marco Aurelio, DJe de 1º de agosto de 2013; RE 572.143 AgR, Primeira Turma, Relator o ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 25 de fevereiro de 2011).

11. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para, **atribuindo-se interpretação conforme ao art. 4º da Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997, excluir-se de seu alcance apenas os advogados empregados públicos de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias não monopolistas** (isto é, que se submetam à livre concorrência econômica com empresas privadas), observado o teto remuneratório, quanto à remuneração total (salário mais gratificações, adicionais e honorários) do advogado empregado público de empresa estatal dependente da entidade pública que autorizou sua criação (CF, art. 37, § 9º, na redação dada pela Emenda de n. 19/1998, c/c art. 2º, III, da Lei Complementar n. 101/2000).

12. Se o advogado empregado público já foi admitido por meio de concurso cujo edital previa condições diversas daquelas constantes dos arts. 18 a 21 do Estatuto da OAB, prevalece o edital aceito pelo candidato sem impugnação sobre a presente interpretação conforme, em respeito às situações jurídicas constituídas.

13.2.7. A análise da ADI 3396 permite concluir que, quanto à administração direta, autárquica e fundacional, há um impedimento legal, expresso em uma lei genérica (Lei 9.527/1997), no sentido de que não sejam pagos honorários de sucumbência, a não ser que haja autorização legal específica em outro sentido, como é o caso dos advogados públicos (Lei 13.327/2016, art. 27 e seguintes), em atendimento ao que preceitua o Código de Processo Civil (destacamos):

Art. 85. (...) A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

(...)

§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, **nos termos da lei**.

13.2.8. Já quanto às entidades estatais, entes de direito privado, o STF conferiu interpretação conforme ao art. 4º da Lei 9.527/1997, excluindo de seu alcance os advogados empregados públicos de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, desde que sejam não monopolistas, isto é, desde que se sujeitem à concorrência de congêneres estritamente privadas – a menos que o edital do concurso público que deu acesso a tais carreiras tenha previsão diversa. Note-se que as estatais monopolistas não foram contempladas com tal excepcionalidade, sob o argumento de que tais entidades, não estando sujeita à concorrência de mercado, se aproximam mais de um ente estatal que de uma empresa privada.

13.2.9. Em uma análise perfunctória, poderíamos concluir que uma autarquia especial, como é o caso dos conselhos profissionais, estaria mais próxima do regime de direito público que uma estatal monopolista, de modo que não haveria como enquadrá-la na excepcionalização prevista na ADI 3396. Contudo, os conselhos profissionais são autarquias atípicas, corporativas (Acórdão 2.569/2013-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman), e podem definir sua estrutura remuneratória com muita liberalidade (por meio de normativos internos, como uma resolução, por exemplo), desde que observados os parâmetros de mercado, conforme exposto no paradigmático Acórdão 3.438/2013-5, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (destacamos):

9.2. determinar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo - Crea/SP que:

9.2.1. **se abstenha de conceder aos seus funcionários vantagens não previstas em lei ou incondizentes com a realidade do mercado**, tais como gratificações equivalentes a décimo quarto e décimo quinto salários;

9.2.2. antes da concessão de novos aumentos, reajustes e auxílios/adicionais, **observe a legislação trabalhista vigente, os parâmetros de mercado e os princípios aplicáveis à Administração Pública, e inclua na comparação salarial todos os adicionais e outras vantagens que compõem a remuneração dos seus funcionários**;

9.3. determinar aos conselhos federais e regionais de fiscalização profissional que incluam em seus relatórios de gestão informação específica quanto à concessão de gratificações, adicionais, auxílios, reajustes e aumentos salariais;

9.5. determinar à Secex/SP que autue processo apartado de representação, com fundamento no art. 37 da Resolução/TCU 191/2006, juntando cópia dos elementos pertinentes dos presentes autos, objetivando apurar a concessão dos adicionais, gratificações, auxílios e demais vantagens remuneratórias aos funcionários do Crea/SP,

9.5. **determinar à Segecex que inclua em seu plano de auditoria levantamento e análise da razoabilidade e compatibilidade com o mercado de trabalho dos salários e demais parcelas remuneratórias concedidas aos funcionários de todos os conselhos de fiscalização profissional**, e

9.6. dar ciência desta deliberação aos conselhos federais e regionais de fiscalização profissional.

13.2.10. O item 9.2.1, ao fazer referência a “vantagens não previstas em lei”, quis se referir à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e não a uma lei específica que deva ser promulgada para cada conselho. Assim, nesse contexto, não faz sentido enquadrar os conselhos profissionais no disposto do art. 4º da Lei 9.527/1997, não apenas porque os advogados que atuam nesses órgãos não exercem advocacia pública, mas especialmente porque tais entes podem dispor por normativos internos acerca dos salários de seus empregados, mediante, por exemplo, Plano de Cargos e Salários aprovado pelo colegiado, desde que observadas as práticas do mercado – e nisso se inclui, naturalmente, a deliberação acerca de verbas remuneratórias que encontrem eco no mercado, como é o caso dos honorários de sucumbência, pago aos advogados das empresas privadas e das estatais não monopolistas, e pago também a certas categorias de servidores, como os advogados públicos.

13.2.11. Nota-se que a Jurisdicionada, após um primeiro momento em que pagou honorários de sucumbência aos advogados da entidade sem lastro normativo, corrigiu posteriormente o problema, por meio da publicação da Resolução 125, de 30/7/2025 (peça 76). Observa-se que referido normativo determina que, no pagamento das verbas sucumbenciais, será observado o teto remuneratório (art. 4º, § 2º), atendendo tanto o item 9 da ementa da ADI 3396 como o que preceitua a jurisprudência deste Tribunal (v.g., Acórdão 1.683/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira). Ademais, há observância do princípio da publicidade, eis que os valores recebidos a título de honorários advocatícios deverão ser publicados mensalmente no Portal da Transparência da entidade (art. 7º). Pode-se considerar, ao fim, que este ponto do questionamento encontra-se sanado.



CONCLUSÃO

14. Em sede de denúncia acerca do exercício de cargos públicos com possível burla aos princípios constitucionais que regem a matéria, no que se refere ao exercício de atividade finalística por empregado comissionado, observou-se que a Jurisdicionada nomeou empregado efetivo para exercer o cargo de Chefe da Procuradoria Jurídica. Nada obstante, foi criado o cargo de Superintendente Jurídico, o qual na prática passou a ser o verdadeiro Chefe da Procuradoria Jurídica da entidade, conforme se abstrai pela leitura atenta do novo Regimento da Procuradoria Jurídica. Ante o exposto, entende-se que o cargo de Superintendente Jurídico, tal como instituído, leva ao entendimento de que esse cargo deve ser ocupado por um empregado efetivo da autarquia, pois trata-se de atividade-fim da entidade (Acórdãos 933/2008-TCU-Plenário e 944/2014-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; e Acórdão 2.201/2023-TCU-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus), cabendo determinação nesse sentido, observando-se, quanto a esse ponto, que já ocorreu a participação colaborativa da Jurisdicionada, preconizada pela Resolução-TCU 315/2020.

15. No que se refere ao pagamento de ônus de sucumbência aos advogados integrantes de seu quadro de pessoal, concluiu-se que o pagamento de tais verbas aos advogados integrantes do quadro de empregados dos conselhos profissionais não encontra óbice no ordenamento jurídico pátrio, tendo sido devidamente regulamentado por resolução interna, a qual guarda conformidade com os parâmetros normativos que regem a matéria.

16. Por fim, cabe observar que os conselhos federais de fiscalização profissional devem ser informados da decisão que vier a prevalecer no Tribunal, na condição de autoridades supervisoras e responsáveis pela fiscalização primária, conforme assentado no paradigmático Acórdão 2.309/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com proposta para que o Tribunal:

a) considere, no mérito, parcialmente procedente a presente denúncia, já conhecida por meio do despacho do então relator dos autos, Ministro Vital do Rêgo (peça 9);

b) determine ao Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para regularizar a situação da Procuradoria Jurídica e da Superintendência Jurídica desse Conselho, abstendo-se de nomear e/ou de manter advogado não concursado em ambas as estruturas, eis que estão vinculadas às atividades finalísticas da entidade, nos termos de jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 944/2014-TCU-Plenário e 2.201/2023-TCU-Plenário;

c) informe o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região e o Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional 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;

d) archive os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades no Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região (Crefito-3).

2. A exordial aponta, em síntese, as seguintes ocorrências:



a) pagamento de remuneração expressiva e acima do teto constitucional a advogados ocupantes de cargos em comissão, sem critérios de meritocracia;

b) manutenção de excessivo quadro de assessoria jurídica, em detrimento da utilização de advogados concursados da entidade, além de gastos injustificados com a contratação de estagiários;

c) contratação de empregados por critérios de afinidade política; e

d) descumprimento do Acórdão 944/2014-TCU-Plenário, que considerou ilegal a contratação de assessoria jurídica sem concurso.

3. O denunciante requereu, ainda, a concessão de medida cautelar para a suspensão imediata dos contratos de trabalho firmados sem concurso público. No exame preliminar, a unidade instrutora manifestou-se pelo indeferimento da cautelar, por entender ausentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. O Relator acompanhou esse posicionamento e determinou a realização de diligências.
4. No curso do processo, a jurisdicionada promoveu reestruturação administrativa, mediante novas Resoluções e Portarias. Essa reforma criou o cargo de Superintendente Jurídico (provimento em comissão) e destinou o cargo de Procurador-Chefe a empregado efetivo.
5. No que se refere ao exame de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) consignou que a representação judicial de conselhos profissionais, por constituir atividade permanente e típica de Estado, deve ser exercida primordialmente por empregados concursados. Fundamentou-se na jurisprudência consolidada deste Tribunal (Acórdãos 933/2008, 944/2014 e 2.201/2023, do Plenário).
6. Ao analisar a reestruturação, a unidade instrutora observou que a criação da Superintendência Jurídica teria operado um esvaziamento das competências técnicas do cargo efetivo. Destacou-se que o novo regulamento permite ao Superintendente avocar a prática de atos processuais específicos e sustentações orais, o que o caracterizaria como o verdadeiro chefe da área jurídica por via transversa.
7. Quanto aos honorários de sucumbência, a unidade considerou o ponto saneado após a edição da Resolução Crefito-3 126/2025, que regulamentou a matéria prevendo a observância do teto constitucional e o princípio da publicidade.
8. Assim, a unidade propõe a procedência parcial da denúncia, com determinação para que o Crefito-3 regularize a situação de sua Procuradoria Jurídica e de sua Superintendência Jurídica, abstendo-se de nomear ou manter advogado não concursado em suas estruturas.
9. Após a manifestação conclusiva da unidade, foram acostados aos autos memoriais pelo Crefito-3, devidamente considerados neste voto.
10. Passo a decidir.
11. Em relação à prescrição, não foram trazidas considerações na instrução da unidade. Quanto a isso, verifico que as condutas se referem a atos vigentes e pagamentos realizados entre 2023 e 2025, não se operando o decurso do prazo quinquenal previsto na Resolução-TCU 344/2022.
12. No mérito, acompanho a essência da análise da AudPessoal, mas com os temperamentos necessários diante de recente deliberação desta Corte, consubstanciada no Acórdão 324/2026-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).
13. Com efeito, o Tribunal, ao apreciar denúncia assemelhada contra o Crefito-3 no bojo do TC 023.134/2024-0, considerou não haver indícios de irregularidade na mera existência de cargos jurídicos comissionados na autarquia. Naquela oportunidade, verificou-se que a entidade possui quatro procuradores concursados em atividade, o que satisfaz o mandamento do art. 37,

inciso II, da Constituição Federal e a diretriz do Acórdão 2.201/2023-Plenário. Assim, a tese defensiva de que a estrutura atual busca conciliar a direção estratégica (comissionada) com a execução técnica (efetiva) ganha contornos de legitimidade que devem ser reconhecidos.

14. Nada obstante, o caso apresenta uma particularidade normativa que merece maior delineamento. Refiro-me ao art. 6º, inciso IX, da Portaria Crefito-3 105/2025, que autoriza o Superintendente Jurídico (comissionado) a avocar a prática de atos processuais específicos, como sustentações orais em Tribunais Superiores e audiências judiciais.
15. Embora o Acórdão 324/2026-TCU-Plenário não tenha vislumbrado irregularidade na prática, o papel deste Tribunal, sob o prisma preventivo, é assegurar que tal prerrogativa seja interpretada de forma restritiva.
16. A advocacia pública institucional constitui atividade finalística e estratégica das autarquias especiais, devendo sua execução ser cometida, de forma precípua, a empregados de carreira admitidos por concurso público. A natureza dos cargos de provimento em comissão, delimitada pelo art. 37, inciso V, da Carta Magna, vocaciona-se estritamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, o que confere ao cargo de Superintendente Jurídico um caráter de advocacia eminentemente consultiva e de gestão estratégica. Por conseguinte, a intervenção de ocupante de cargo comissão na arena judicial – núcleo duro da atuação da procuradoria autárquica – deve ser estritamente pontual, motivada por singular relevância e devidamente fundamentada pela alta gestão, sob pena de desvirtuamento das funções de assessoramento e indevido esvaziamento das atribuições técnico-processuais da Procuradoria de carreira.
17. Quanto à alegação de contratações por afinidade política e falta de meritocracia, observo que os cargos em comissão são, por natureza constitucional, de livre nomeação e exoneração. No âmbito deste processo e do TC 023.134/2024-0 (Acórdão 324/2026-Plenário), não foram apresentados indícios de nepotismo ou falta de qualificação técnica dos nomeados que justificassem a intervenção desta Corte na discricionariedade do gestor.
18. No que toca ao quantitativo de estagiários (oito profissionais), a denúncia não logrou demonstrar prejuízo ao erário ou desvio de função. O número de estagiários, frente à capilaridade das demandas de um conselho regional de grande porte, insere-se na esfera da conveniência administrativa, desde que haja supervisão adequada pelos advogados efetivos, o que se presume ocorrer na estrutura atual.
19. Quanto aos honorários de sucumbência e remuneração, a unidade bem identificou que a Resolução Crefito-3 126/2025 prevê a observância do teto constitucional, em obediência ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3396 e à jurisprudência deste Tribunal (v.g., Acórdão 1.683/2023-TCU-Plenário), e atende ao princípio da publicidade ao prever que os valores deverão ser publicados mensalmente no Portal da Transparência da entidade.
20. Nesse contexto, e em respeito à coerência sistêmica das decisões deste Tribunal, considero a denúncia parcialmente procedente. Contudo, em substituição à determinação coercitiva de alteração normativa, entendo mais adequado dar ciência à autarquia sobre os limites da advocacia comissionada, garantindo a conformidade institucional sem interferir indevidamente na organização administrativa já validada por esta Corte.
21. Outrossim, julgo oportuno encaminhar cópia desta deliberação ao Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito). Compete à instância federal, no exercício de sua supervisão institucional sobre o Crefito-3, monitorar se a atuação de assessores de livre nomeação em processos judiciais permanece restrita a cenários de excepcionalidade, devidamente justificados. Tal vigilância é essencial para garantir que a mobilização desses agentes não resulte na preterição dos quadros permanentes ou na desnaturação das funções



consultivas inerentes aos cargos em comissão, preservando-se as prerrogativas da advocacia pública de carreira.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1276/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.256/2024-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
- 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
- 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
4. Unidade jurisdicionada: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Gustavo Valadares (18669/OAB-DF), Luana Karen de Azevedo Santana (60309/OAB-DF) e outros, representando Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades no Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região (Crefito-3);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 a 236, inciso VI, do Regimento Interno, em:

 - 9.1. considerar a denúncia parcialmente procedente;
 - 9.2. dar ciência ao Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região (Crefito-3), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que o exercício de atos de representação judicial (como sustentações orais e audiências) por ocupantes de cargos em comissão, ainda que mediante a cláusula de advocação prevista na Portaria 105/2025, deve ocorrer de forma excepcional e fundamentada, sob pena de afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal e à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 944/2014 e 2.201/2023, do Plenário), os quais estabelecem que tais funções devem ser exercidas privativamente por ocupantes de cargos efetivos;
 - 9.3. informar o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Terceira Região e o Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional do teor desta decisão;
 - 9.4. arquivar os presentes autos, com amparo no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 17/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1276-17/26-P.
13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Revisor) e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 038.587/2021-1

Natureza: Pedido de reexame (Relatório de Auditoria)

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Recorrente: Banco Central do Brasil (Bacen).

Representação legal: Eliane Coelho Mendonca (78456/OAB-MG) e Humberto Cestaro Teixeira Mendes (257789/OAB-SP), representando o Banco Central do Brasil.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA PREVIC. DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO. DETERMINAÇÃO AO BACEN PARA INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM A PREVIC. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REJEIÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), cujo encaminhamento teve a anuência do corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 190-192):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame do Banco Central do Brasil contra o Acórdão 1.808/2023-Plenário (peça 113) – mantido pelo Acórdão 428/2025-Plenário (peça 156) –, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz.

1. 1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal; no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU; e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente Gestão de Riscos eficiente, sistemática, estruturada e oportuna, com mapeamento e manualização de seus principais

processos finalísticos e de apoio, em conformidade com a sua Política de Gestão de Riscos da Previc (arts. 2º e 4º), com a Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos da Previc e com seu Planejamento Estratégico 2021-2023 (item G1), medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em 360 dias a contar do Acórdão;

9.2. determinar ao Banco Central, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente o efetivo intercâmbio de informações com a Previc e forneça a utilização de seus dados à Previc, em cumprimento ao art. 2º, §1º, da Lei 12.154/2009, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em 360 dias a contar do Acórdão;

9.3. dar ciência à Previc, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a não elaboração da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) em 2022 representará desrespeito ao Decreto nº 10.411/2020;

9.4. dar ciência ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a não regulamentação da cessão de AFRFB para o exercício das atividades-fim da Previc (conforme o art. 11, § 2º, da Lei 11.457/2007) e a constante insuficiência de pessoal para exercer suas atividades representam desrespeito ao art. 2º da Lei 12.154/2009, por não prover à Previc os meios adequados para atingir seus objetivos institucionais;

9.5. dar ciência ao Ministério do Trabalho e Previdência e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a situação de insuficiência de servidores capacitados na área de TI da Previc e a dificuldade de ampliação de sua infraestrutura de TI representam desrespeito ao art. 1º, parágrafo único, da Lei 12.154/2009, por inviabilizar o pleno exercício de suas competências legais;

9.6. recomendar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.6.1. a avaliação e governança das EFPC seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja gradações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC, em conformidade com o Plano de Ação Estratégico 2021 da Previc (itens P8.A2, S1.A1 e S2.A4);

9.6.2. forneça feedback formal e tempestivo de suas ações fiscalizatórias às EFPC fiscalizadas, encaminhando às EFPC relatórios escritos contendo achados e recomendações, especialmente na supervisão permanente, em linha com as melhores práticas exaradas em 'IOPS Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds' e em 'IOPS Principles of Private Pension Supervision';

9.6.3. implemente um processo sistematizado de avaliação e monitoramento da ação regulatória no setor de previdência complementar fechada, bem como da geração de insumos para oportunidades regulatórias, em conformidade com os '15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (IOPS/OCDE)';

9.6.4. desenvolva metodologias que sejam capazes de avaliar o risco geral e/ou relativo de todas as EFPC, podendo utilizar para tanto, indicador geral de risco, de rating ou outras técnicas de monitoramento para classificação das EFPC, em consonância com as melhores práticas internacionais exaradas no IOPS WP 14 e no IOPS WP 29, com o Regimento Interno e com a Portaria 585/2020 (art. 11);

9.6.5. na análise de investimentos das EFPC, estabeleça procedimentos formalizados para que avalie de forma específica investimentos de maior risco de maneira individualizada, em conformidade com as boas práticas internacionais exaradas em 'IOPS-Good Practices on Pension Funds' Use of Alternative Investments and Derivatives' e em 'IOPS - Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds';

9.6.6. implemente sistema que avalie rotineiramente o cumprimento da Política de Investimentos das EFPC, em conformidade com o art. 75, II, c, do Regimento Interno da Previc e as práticas internacionais refletidas nas 'Guidelines on PEPP supervisory reporting' da EIOPA;

9.6.7. a partir da implantação de sistema informatizado, estabeleça prazos, por meio de normativo, para as fases do processo administrativo sancionador na Previc, desde o envio do processo/auto de infração à CGDC até o julgamento na Dicol e/ou envio à segunda instância (Reiteração da recomendação CGU);

9.6.8. por meio de sistema informatizado, implemente registro de amplo acesso dos motivos de reforma dos Autos de Infração na 1ª (Dicol) e 2ª (CRPC) instâncias, de modo a diminuir a

proporção de autos reformados, em consonância com as melhores práticas internacionais 'IOPS Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions' e o PDTIC 2020-2022;

9.6.9. implemente um sistema de jurisprudência de modo a consolidar suas decisões e demonstrar os julgados mais recentes e recorrentes (decisões padronizadas de julgamentos de casos similares, de acordo com a recorrência e os riscos), podendo incorporar tal função no sistema de consultas e normas previsto no PDTIC 2020-2022, em consonância com as melhores práticas internacionais 'IOPS Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions' e seu PDTIC 2020-2022;

9.6.10. considere em seus planejamentos futuros um maior intercâmbio de informações com os SCI das EFPC, com informações padronizadas e estruturadas, de modo a tornar mais eficiente e eficaz a fiscalização, em linha com as melhores práticas dos '15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (OCDE)';

9.7. orientar à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) que monitore as determinações e recomendações expedidas;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto e que a fundamentam à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, ao Conselho Monetário Nacional (CMN), à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a conveniência e oportunidade de propor normatização para os seguintes tópicos: 1. Estrutura básica de governança e de gestão de riscos para as EFPC; 2. Exigência de auditoria interna para EFPC; 3. Submissão, ainda que indireta, dos prestadores de serviço das EFPC à competência da Previc para ações fiscalizatórias; 4. Adequação de avaliação e controle de investimentos estruturados às melhores práticas internacionais.

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a oportunidade e conveniência de propor alteração legislativa com o intuito de:

9.9.1. conceder à Previc carreira própria de fiscalização/monitoramento ou de permitir a cessão automática proporcional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB) à Previc quando da realização de concurso público;

9.9.2. tornar o poder sancionatório da Previc mais condizentes com as irregularidades existentes, em linha com o proposto no Planejamento Estratégico 2021-2023 da autarquia (item R2).

9.10. encaminhar esta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério da Justiça para que avalie a conveniência e oportunidade de franquear o acesso da Previc ao sistema Infoseg;

9.11. indeferir o requerimento de classificação do processo como ultrassigiloso realizado pela Previc (peça 51) e classificar o presente processo como público, conforme a Lei 11.457/2011 e o art. 4º da Resolução TCU 294/2018;

9.12. considerar sigilosas as peças 27, 29, 30, 33, 34, 35, 40, 41 e 69-100, nos termos do art. 6º da Resolução-TCU 294/2018, ante a possibilidade de conterem informações estratégicas que, se tornadas públicas, são capazes de revelar as práticas internas atualmente adotadas pelas entidades e comprometer sua atuação no mercado financeiro;

9.13. dar ciência deste acórdão à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, esclarecendo que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

HISTÓRICO

2. Trata-se de auditoria operacional com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia em seus principais processos fiscalizatórios, bem como oportunidades regulatórias, verificando se a entidade dispõe dos elementos necessários para exercer suas competências.

2.1. A auditoria foi motivada por indícios de ineficiências no processo fiscalizador da Previc, notadamente na organização, responsabilização e julgamento de autos de infração; nos sistemas de TI e suas funcionalidades; no compartilhamento de sistemas e bases de dados; na indução



de estruturas adequadas de governança e riscos nas EFPC; e na identificação de riscos no sistema de previdência complementar fechada.

2.2. Foram apontados os seguintes achados: i) oportunidades regulatórias em face das boas práticas internacionais; (ii) fragilidades em relação ao alcance e à profundidade na análise de riscos das EFPC e de seus investimentos; (iii) deficiências nos processos de trabalho e no gerenciamento de riscos internos; (iv) insuficiência de soluções de TI necessárias para que a Previc exerça suas competências de forma tempestiva e integral; (v) carência de colaboradores e fragilidades no mapeamento de competência para cumprir os objetivos estratégicos da Previc; e (vi) processo sancionador intempestivo, com punições ínfimas e carente de suporte de tecnologia.

2.2. Entre os pontos abordados no trabalho, registrou-se a possibilidade de a Previc compartilhar informações e acessar sistemas de outros órgãos supervisores, como o Banco Central, visando uma supervisão mais eficaz. Por essa razão, este Tribunal determinou ao BCB que ‘implemente o efetivo intercâmbio de informações com a Previc e forneça a utilização de seus dados à Previc, em cumprimento ao art. 2º, §1º, da Lei 12.154/2009’.

2.3. Contra essa determinação, o Banco Central opôs embargos de declaração, alegando omissão, por este Tribunal não haver apreciado óbice jurídico ao fornecimento de dados à Previc, ‘uma vez que eventual responsabilidade civil, administrativa e penal por violação ao sigilo bancário recairá impreterivelmente sobre o BCB e seus agentes’ (peça 141, p. 4, item 12). Os embargos foram rejeitados mediante o Acórdão 428/2025-Plenário (peça 156).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade à peça 167 e do despacho à peça 169, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

EXAME DE MÉRITO

2. 4. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) se há óbice legal ao cumprimento da determinação deste Tribunal no sentido de que o BCB compartilhe informações com a Previc (item 5);

b) se cabe acolhe a solução alternativa proposta pelo BCB (item 6).

5. Óbice ao compartilhamento de informações

3. 5.1. O recorrente alega que:

4. a) o BCB obtém os dados resguardados por sigilo bancário, como os do Sistema de Informações de Crédito (SCR), em decorrência do exercício de suas atribuições de supervisão e tem o dever legal de resguardar a confidencialidade desses dados (art. 2º, caput, da Lei Complementar 105, de 2001); (peça 165, p. 4)

5. b) a LC 105/2001 não contém regra que autorize o compartilhamento de informações revestidas por sigilo bancário especificamente com a Previc; é permitido apenas o intercâmbio, no âmbito das entidades supervisoras do SFN, entre a CVM e o BCB, conforme seu artigo 2º, caput e §§ 1º e 3º; (peça 165, p. 4)

6. c) o entendimento adotado na decisão recorrida – segundo o qual a LC 105/2001 seria apenas formalmente complementar e assim poderiam ter seus comandos mitigados por leis ordinárias, como a Lei 12.154/2009 – diverge do tratamento dado ao tema sigilo bancário pelo legislador pátrio, pela jurisprudência do STF e por parecer do Advogado-Geral da União aprovado pelo Presidente da República, que compreendem que a matéria é sim reservada à lei complementar e disciplinada integralmente pela LC 105/2001; (peça 165, p. 5)

7. d) no âmbito legislativo, a Justificação do Projeto de Lei do Senado (PLS) 219/1995, que deu origem à LC 105/2001, evidencia a escolha clara e racional, pelo legislador, de norma de natureza complementar para dispor integral e exclusivamente o sigilo bancário: a ‘necessidade de uma lei complementar decorre do reconhecimento, inclusive doutrinário e jurisprudencial, de que, com o advento da Constituição de 1988 e, em especial, do seu artigo 192, a Lei nº 4.595 adquiriu



status de lei complementar e, assim, somente por lei de igual hierarquia poderia ser alterada'; (peça 165, p. 5)

8. *e) no mesmo sentido, destaca-se a alteração da LC 105/2001, por norma da mesma natureza, a LC 166/2019, com a exposição, na Justificação do PLS 212/2012, e no Parecer 105/2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, sobre a necessidade da edição de lei complementar para tratar do fornecimento de dados revestidos por sigilo bancário a gestores de bancos de dados, para a formação de histórico de crédito; caso o sigilo bancário fosse considerado matéria passível de ser disciplinada por lei ordinária, o comando do art. 1º da LC 105/2001 teria sido mitigado pela própria Lei 12.414/2011, que dispõe sobre o cadastro positivo (vide o seu revogado § 2º do art. 4º), opção rechaçada pelo legislador; (peça 165, p. 5-6)*

9. *f) não merece prosperar a compreensão de que o entendimento do STF no MS 22.801/DF (impossibilidade de o TCU acessar dados revestidos por sigilo bancário, constantes em sistema do BCB, diante da ausência de dispositivo, na LC 105/2001) teria sido superado pelo entendimento no MS 33.340/DF, pois nesse último o STF decidiu que operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário, em razão da submissão dessas transações aos princípios da Administração Pública previstos no art. 37 da Constituição Federal (sobretudo, o princípio da publicidade); (peça 165, p. 6-7)*

10. *g) com essa decisão, na verdade, o STF reiterou expressamente o entendimento firmado no MS 22.801/DF, já que firmou a compreensão de que o acesso pelo TCU, e por qualquer cidadão, restringe-se a operações financeiras que envolvam recursos públicos, já que essas transações se submetem ao princípio constitucional da publicidade; operações financeiras entre particulares, sem o uso de verbas públicas, remanescem integralmente protegidas pelo sigilo bancário, e o acesso aos dados dessas transações deve observar exclusivamente o disposto na LC 105/2001, de acordo com o STF; (peça 165, p. 7)*

11. *h) embora o voto que fundamenta o acórdão recorrido tenha citado a decisão do STF na ADI 7.276/DF – em que reconhece que instituições financeiras e de pagamento devem transferir ao Fisco informações relativas a operações realizadas por pessoas jurídicas e pessoas físicas –, o acesso a operações financeiras pelo Fisco, diferentemente da situação apontada pelo BCB em relação à Previc, é expressamente regulado pelos arts. 5º e 6º da LC 105/2001; o STF, ao declarar constitucionais os arts. 5º e 6º da LC 105/2001 (julgamento conjunto das ADI 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859), consignou que são esses comandos da norma complementar que garantem o acesso pelo Fisco às informações sigilosas necessárias à fiscalização tributária; (peça 165, p. 8)*

12. *i) o Parecer AM-06/2019, do Advogado-Geral da União, delimita a 'fonte das exceções ou hipóteses de quebra de sigilo bancário', consignando que: a) outra lei complementar também pode dispor sobre o assunto, mas leis complementares de âmbito mais geral não servem a este propósito, pois a lei complementar específica pode ser considerada especial em relação a elas e assim prevalente em caso de conflito; b) sendo estas outras leis complementares dotadas do mesmo status da LC 105/2001, sua aplicação não pode ser considerada violação ao artigo 192 da Constituição, que estabelece reserva de lei complementar para regulação do sistema financeiro nacional; c) lei ordinária não pode dispor sobre sigilo bancário, sob pena de lesão ao artigo 192 da Constituição; (peça 165, p. 9-10)*

13. *j) o parecer conclui que, mesmo nos casos em que se considere haver 'mero compartilhamento de sigilo, e não quebra', é indispensável a previsão expressa em lei complementar, 'uma vez que a Lei Complementar nº 105, de 2001, regula os dois temas (sobre o compartilhamento, cf. sobretudo o art. 1º, § 3º, IV e VI) e considera que o dever de sigilo é da instituição financeira (art. 1º, caput), e não do 'Estado brasileiro' como um todo' (parágrafo 38); (peça 165, p. 10)*

14. *k) a compreensão firmada no Parecer AM-06-AGU coaduna-se com o entendimento exposto pelo BCB nos autos, no sentido de que o art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei 12.154/2009, indicado como fundamento para o compartilhamento de dados com a Previc, não seria apto a*



alcançar a troca de informações protegidas pelo sigilo bancário, uma vez que a regra em questão está disposta em lei ordinária; (peça 165, p. 10)

15. *l) desse modo, há riscos relevantes no cumprimento da ordem direcionada ao BCB, em especial: (i) a afronta ao entendimento que vincula toda Administração Pública Federal, firmado no Parecer AM-06-AGU; (ii) a possibilidade de responsabilização civil, administrativa e penal do BCB e de seus agentes, por violação ao sigilo bancário; e (iii) a possibilidade de declaração de nulidade dos procedimentos da Previc lastreados em tais informações; (peça 165, p. 10)*

16. *m) por essas razões, entende-se fundamental a reformulação da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 1.808/2023-TCU-Plenário, para que o intercâmbio de informações e o fornecimento de dados à Previc observe os limites impostos pela LC 105/2001. (peça 165, p. 10)*

Análise

5.2. *Conforme registrado no relatório (peça 158) que acompanha o Acórdão 428/2025-Plenário (peça 156), relativo a embargos de declaração opostos pelo BCB (peça 141), registrou-se que já previamente à finalização do relatório de auditoria (peça 106) o BCB expressou entendimento segundo o qual ‘a legislação nacional que dispõe sobre o sigilo bancário ainda não autoriza que essa autarquia coloque à disposição da Previc, de forma ampla e irrestrita, informações constantes em seus sistemas e bases de dados que sejam protegidas pela confidencialidade de que trata a Lei Complementar 105/2001’ e que ‘o compartilhamento, com a Previc, do acesso a sistemas e bancos de dados geridos pelo BCB que contenham informações protegidas por sigilo bancário, a exemplo do SCR e daqueles que reúnem dados oriundos das entidades de registro e depósito centralizado, dependeria da edição de lei complementar que permitisse tal intercâmbio’ (peça 106, p. 105, itens 110-111).*

5.3. *A unidade técnica rechaçou o entendimento do BCB, sustentando que (peça 106, p. 105-108):*

a) a LC 105/2001 ‘deve ser considerada materialmente ordinária, apenas formalmente complementar’;

b) no Acórdão 2470/2020-TCU-Plenário, relator: Bruno Dantas, já houve entendimento de que não havia nada nos incisos do artigo 192 da Constituição Federal que indicasse que o sigilo das operações financeiras fosse um dos itens a serem regulados em lei complementar;

c) ‘não estando o sigilo bancário no rol exaustivo de matérias que a Constituição reservou à lei complementar, (...) devem ser observadas as claras prescrições insertas no art. 2º, §§1º e 2º da Lei 12.154/2009, norma que criou a Previc, posterior à LC 105/2001’;

d) ‘não há óbice ao permanente intercâmbio de informações e dados, de forma contínua e sistematizada, não sendo possível a invocação do sigilo de operações como óbice para compartilhamento de informações pelos entes integrantes do sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo BCB ou pela CVM, nos termos do art. 2º, §§1º e 2º da Lei 12.154/2009’.

5.4. *Prolatado o acórdão recorrido, o BCB opôs embargos de declaração, apontando omissão na apreciação de óbice jurídico ao fornecimento de dados à Previc. Além de reiterar seus argumentos anteriores, aduziu o STF, ao apreciar o Mandado de Segurança 22.801/DF ‘concluiu pela impossibilidade de o TCU acessar dados revestidos por sigilo bancário, constantes em sistema do BCB, diante da ausência de dispositivo, na Lei Complementar nº 105, de 2001, que garanta essa prerrogativa à Corte de Contas’, de modo que ‘deveriam prevalecer os comandos da Lei Complementar nº 105, de 2001, norma que disciplina o sigilo bancário de forma exaustiva e que não dispõe sobre a entrega de dados sigilosos ao TCU’. Argumentou ainda ‘eventual responsabilidade civil, administrativa e penal por violação ao sigilo bancário recairá impreterivelmente sobre o BCB e seus agentes’, pois a LC 105/2001 ‘impõe apenas ao BCB – e, não, à Previc – o dever de resguardar o sigilo das informações presentes nos sistemas e bases de dados por ele geridos (art. 2º, caput) (peça 141, p. 3-4).*

5.5. Ao apreciar os embargos, o relator a quo, além de reiterar o que já antes aduzido pela unidade técnica, entendeu que (peça 157):

a) *‘o princípio do sigilo bancário não tem eficácia absoluta em nosso ordenamento jurídico, devendo ser sopesado com os demais princípios constitucionais que orientam a atuação fiscalizatória do Estado, sobretudo no presente caso, em que as informações cujo compartilhamento foi legalmente instituído no art. 2º, §1º, da Lei 12.154/2009 para que a Previc, utilizando os dados fornecidos pelo Banco Central possa materializar a fiscalização de entidades de previdência complementar que gerem as economias de vida de seus participantes e, ao fim, serão convertidas em verbas alimentares com o pagamento de benefícios previdenciários’;*

b) *‘a proteção constitucional da intimidade e da privacidade, assegurada pelo sigilo bancário, não é absoluta’, de modo que ‘as informações bancárias podem ser compartilhadas com os órgãos de fiscalização do Estado quando houver interesse público e social envolvido, nos limites legalmente estabelecidos’;*

c) *‘há necessidade de máximo zelo e resguardo com as informações que tenham o sigilo compartilhado, o que impõe que sejam demandadas pela Previc apenas as informações absolutamente necessárias para o cumprimento do seu mister, bem como que, caso seja viável, medidas adicionais de resguardo da informação possam ser adotadas’;*

d) *são ‘válidos os comandos insertos no art. 2º, §§1º e 2º da Lei 12.154/2009, norma que criou a Previc, posterior à LC 105/2001, que impõe a necessidade de intercâmbio de informações entre o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários e os órgãos de fiscalização da previdência complementar, bem como impedem que o sigilo de operações seja invocado como óbice ao fornecimento de informações, inclusive de forma contínua e sistematizada, pelos entes integrantes do sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, sobre ativos mantidos em conta de depósito em instituição ou entidade autorizada à prestação desse serviço’.*

5.6. Nesse passo, o BCB essencialmente defende a aplicação estrita da LC 105/2001 e assim *‘a reformulação da determinação (...) para que o intercâmbio de informações e o fornecimento de dados à Previc observe os limites impostos pela Lei Complementar nº 105, de 2001’* (peça 165, p. 13), dado que esta lei *‘não contém regra que autorize o compartilhamento de informações revestidas por sigilo bancário com a Previc’* (peça 165, p. 4). Embora a determinação se fundamente em disposição expressa da Lei 12.154/2009, o BCB pretende afastar sua incidência, por entender que contraria a LC 105/2001, que seria lei específica, sendo que *‘a LC 105/2001 não contém regra que autorize o compartilhamento de informações revestidas por sigilo bancário com a Previc, especificamente’* (peça 165, p. 4).

17. 5.7. O BCB menciona o Parecer AM-06/2019, de 25/4/2019, que meramente adequa o entendimento da AGU à decisão do STF no MS 33.340/DF, de 26/5/2015 (*‘O entendimento ora consolidado fundou-se, precipuamente, naquele decorrente do julgamento do Mandado de Segurança nº 33.340, do Supremo Tribunal Federal’*). O fato de mencionar que *‘lei ordinária não pode dispor sobre sigilo bancário, sob pena de lesão ao art. 192 da Constituição’*, embora possa expressar o entendimento da AGU sobre a matéria e do BCB nestes autos, não expressa o entendimento do Poder Judiciário e muito menos a deste Tribunal sobre a validade da Lei 12.154/2009. Ademais, ao contrário do que alega o BCB, o fato de o STF haver afirmado no MS 33.340/DF que *‘operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001’* não equivale a dizer que dados relativos a recursos que não sejam públicos são insuscetíveis de compartilhamento entre o BCB e órgãos de controle, mormente quando há expressa disposição legal nesse sentido.

18. 5.8. Quanto à alegação de que a determinação deste Tribunal contrariaria o *‘legislador pátrio’*, note-se que foi esse mesmo legislador que concebeu a Lei 12.154, que em seu artigo 2º, §§ 1º e 2º, da Lei 12.154/2009 estabelece expressa e claramente que *‘o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os órgãos de fiscalização da previdência complementar*



manterão permanente intercâmbio de informações e disponibilidade de base de dados, de forma a garantir a supervisão contínua das operações realizadas no âmbito da competência de cada órgão' e que 'o sigilo de operações não poderá ser invocado como óbice ao fornecimento de informações, inclusive de forma contínua e sistematizada, pelos entes integrantes do sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, sobre ativos mantidos em conta de depósito em instituição ou entidade autorizada à prestação desse serviço'.

5.9. De fato, os termos do artigo 2º, §§ 1º e 2º, da Lei 12.154/2009 são claros e não há razão para se lhes negar validade a menos que sejam declarados inconstitucionais, o que este Tribunal poderia fazer, se quisesse afastar a aplicação dessa norma, nos termos da Súmula-TCU 347 ('O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público'), cuja constitucionalidade foi confirmada pelo STF (MS 25.888/DF):

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL.

(...)

5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).

6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS

(...)

(Ag.Reg. em Mandado de Segurança 25.888/DF, relator: Gilmar Mendes, Plenário virtual, j. 11 a 21/8/2023)

5.10. Se este Tribunal optou por não afastar a validade dos referidos dispositivos legais, muito menos caberia ao BCB fazê-lo. Na prática, o BCB pretende fazer um controle próprio de legalidade, afastando disposição expressa da Lei 12.154/2009 sob o entendimento de conflito com a LC 105/2001, e impor tal controle de legalidade a este Tribunal, como se este fosse jurisdicionado ao BCB, e não o contrário.

5.11. Por fim, não procedem os riscos apontados pelo BCB, porque, além de constituírem meras especulações, o compartilhamento estaria amparado por expressa disposição de lei e por determinação deste Tribunal. Ademais, a menos que o BCB pretenda também afastar a legalidade do artigo 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, ele estabelece que o TCU poderá aplicar multa em caso de 'reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal'.

5.12. Em suma, nenhuma das alegações do BCB ilide o entendimento do relator a quo de que são 'válidos os comandos insertos no art. 2º, §§ 1º e 2º da Lei 12.154/2009, norma que criou a Previc, posterior à LC 105/2001' (voto, peça 157, p. 9, item 14) e fundamentou a determinação recorrida, que deve, portanto, ser mantida em seus exatos termos.

6. Solução alternativa

6.1. O recorrente alega que:

a) o BCB já iniciou tratativas com a Previc para a implementação de intercâmbio de dados, respeitando-se os limites impostos pela LC 105/2001; (peça 165, p. 11)

b) tais tratativas constituem solução alternativa à determinação deste Tribunal e garantiria o aprimoramento da atuação da Previc, sem o risco jurídico relativo à possível afronta às disposições da LC 105/2001; (peça 165, p. 11)

c) se a Previc obtiver o consentimento das entidades por ela supervisionadas para o acesso aos dados sigilosos mantidos pelo BCB, em linha com o artigo 1º, § 3º, inciso V, da LC 105/2001, seria possível fornecer à Previc os dados de operações financeiras em que as EFPC figurem como contrapartes, com irrefutável segurança jurídica; (peça 165, p. 11)

d) em síntese, compreende-se que, com: (i) a submissão das EFPC às disposições da LC 105/2001, por norma do CMN; (ii) a celebração de convênio entre o BCB e a Previc; e (iii) a edição de ato normativo por essa última autarquia disciplinando a remessa de dados pelas EFPC ao SCR, possibilitar-se-á, com significativa redução de riscos jurídicos, que a Previc alcance diretamente, junto aos seus supervisionados, os dados por ela pretendidos; (peça 165, p. 13)

e) essa é a solução que, na avaliação do BCB, viabiliza os meios perseguidos por essa Corte de Contas para o aprimoramento da atuação da Previc, com a mitigação do cenário de insegurança jurídica que pode acarretar a responsabilização dos servidores do BCB e da própria Previc, nos termos do art. 10 da LC105/2001, além da indevida revelação de dados sigilosos de pessoas físicas e jurídicas. (peça 165, p. 13)

Análise

6.2. Embora o BCB não demonstre querer descumprir a determinação deste Tribunal, parece querer cumpri-la nos termos daquela Autarquia, decidindo o que seria ou não coberto pelo sigilo fiscal e desse modo condicionando a atuação fiscalizatória da Previc, contrariando o expressamente disposto na Lei 12.154/2009 e desatendendo a determinação deste Tribunal.

6.3. De todo modo, as alegações neste ponto não têm conteúdo recursal, mas visam propor 'solução alternativa' à determinação ora recorrida.

6.4. Nesse sentido, as considerações do BCB podem ser mais bem apreciadas no processo de monitoramento previsto no item 9.7 do acórdão recorrido, a cargo da AudBancos.

CONCLUSÃO

7. Do exame, é possível concluir que:

a) não há qualquer óbice legal ao cumprimento da determinação deste Tribunal no sentido de que o BCB compartilhe informações com a Previc, porquanto fundamentado em expressa disposição de lei plenamente válida (item 5);

b) a proposta feita pelo BCB não tem conteúdo propriamente recursal, podendo ser mais bem avaliada no processo de monitoramento previsto no item 9.7 do acórdão recorrido, a cargo da AudBancos (item 6).

7.1. Ante essas conclusões, deve-se negar provimento ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar o recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

VOTO



Trata-se, nesta fase processual, de pedido de reexame interposto pelo Banco Central do Brasil (Bacen) contra o Acórdão 1.808/2023-Plenário, mantido pelo Acórdão 428/2025-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz.

2. Originalmente, cuidam os autos de auditoria operacional com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia em seus principais processos fiscalizatórios, bem como oportunidades regulatórias, verificando se a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc dispõe dos elementos necessários para exercer suas competências.

3. Por meio do Acórdão recorrido, o Tribunal determinou ao Banco Central do Brasil que *“implemente o efetivo intercâmbio de informações com a Previc e forneça a utilização de seus dados à Previc, em cumprimento ao art. 2º, §1º, da Lei 12.154/2009”*.

4. Contra essa determinação, o Banco Central opôs embargos de declaração, alegando omissão, por este Tribunal não haver apreciado óbice jurídico ao fornecimento de dados à Previc, *“uma vez que eventual responsabilidade civil, administrativa e penal por violação ao sigilo bancário recairá impreterivelmente sobre o BCB e seus agentes”*.

5. Os embargos foram rejeitados pelo Tribunal, mediante o Acórdão 428/2025-Plenário. Por não concordar com o **decisum** do Tribunal, o Bacen insurgiu-se contra o Acórdão 1.808/2023-Plenário, por meio deste pedido de reexame.

6. Consoante o Despacho acostado à peça 169, conheci do presente recurso e suspendi os efeitos do item 9.2 do Acórdão 1.808/2023-TCU-Plenário.

7. Posteriormente, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) examinou os argumentos apresentados pela recorrente no pedido de reexame, considerando na análise as seguintes questões: a) se há óbice legal ao cumprimento da determinação deste Tribunal no sentido de que o Bacen compartilhe informações com a Previc; b) se cabe acolher a solução alternativa proposta pelo Banco.

8. Em análise sobre a matéria, a AudRecursos, em posicionamento uniforme (peças 190-192), propôs conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

9. Em 3/2/2026, o Banco Central do Brasil apresentou memoriais à peça 195.

10. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

11. De antemão, estou de acordo com o posicionamento uniforme da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

12. Preliminarmente, ratifico meu despacho (peça 169) pelo conhecimento do pedido de reexame interposto pelo Banco Central, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade.

13. Acolho o entendimento da unidade técnica no sentido de não há qualquer óbice legal ao cumprimento da determinação deste Tribunal no sentido de que o Bacen compartilhe informações com a Previc.

14. Destaco que o princípio do sigilo bancário não tem eficácia absoluta em nosso ordenamento jurídico, devendo ser sopesado com os demais princípios constitucionais que orientam a atuação fiscalizatória do Estado.

15. Além disso, a Previc deve resguardar as informações que tenham o sigilo compartilhado e demandar apenas as informações absolutamente necessárias.

16. Como ressaltado pela unidade técnica, são *“válidos os comandos insertos no art. 2º, §§1º e 2º da Lei 12.154/2009, norma que criou a Previc, posterior à LC 105/2001, que impõe a necessidade de intercâmbio de informações entre o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários e os órgãos de fiscalização da previdência complementar, bem como impedem que o sigilo de operações seja invocado como óbice ao fornecimento de informações, inclusive de forma contínua e sistematizada, pelos entes integrantes do sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, sobre ativos mantidos em conta de depósito em instituição ou entidade autorizada à prestação desse serviço”*.

17. Não merece prosperar a alegação de que o sigilo das operações financeiras é regulado por lei complementar. Este não é o entendimento do Poder Judiciário e muito menos, deste Tribunal.



18. Ressalto que a Lei 12.154/2009 estabelece expressa e claramente que “o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os órgãos de fiscalização da previdência complementar manterão permanente intercâmbio de informações e disponibilidade de base de dados, de forma a garantir a supervisão contínua das operações realizadas no âmbito da competência de cada órgão”.

19. Com relação à solução alternativa à determinação do Tribunal, concordo com a AudRecursos de que as alegações neste ponto não têm conteúdo recursal e as considerações do Banco Central podem ser apreciadas no processo de monitoramento previsto no item 9.7 do acórdão recorrido, a cargo da AudBancos.

20. Dessa forma, entendo que os argumentos recursais são insuficientes para reforma do Acórdão.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1277/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.587/2021-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Relatório de Auditoria).
3. Recorrente: Banco Central do Brasil (Bacen).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Eliane Coelho Mendonca (78456/OAB-MG) e Humberto Cestaro Teixeira Mendes (257789/OAB-SP), representando o Banco Central do Brasil.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria em que, nesta fase processual, aprecia-se pedido de reexame contra o Acórdão 1.808/2023-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do presente pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1277-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.036/2025-1

Apenso: TC 008.119/2025-2.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS DE RESERVA LEGAL DE VAGAS PARA PESSOAS NEGRAS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NOS CONCURSOS PÚBLICOS. NÃO ATINGIMENTO DOS PERCENTUAIS LEGAIS DE RESERVA DE VAGAS. AUSÊNCIA DE METODOLOGIA FORMAL E INTEGRADA PARA MONITORAR E AVALIAR A POLÍTICA DE COTAS. INEXISTÊNCIA DE SISTEMA INFORMATIZADO DAS INFORMAÇÕES DE RESERVA DE VAGAS NOS TRÊS PODERES DA REPÚBLICA E NO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE METAS, INDICADORES E SÉRIES HISTÓRICAS PARA MONITORAR E AVALIAR A EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com os devidos ajustes de forma, o relatório elaborado pela equipe de fiscalização composta por servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), acostado à peça 13, cujas conclusões e proposta de encaminhamento contaram com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 14 e 15):

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a aplicação das políticas de reserva legal de vagas para pessoas negras e pessoas com deficiência nos concursos públicos da Administração Pública Federal Direta e Indireta, com foco na melhoria do acesso destes grupos historicamente excluídos a oportunidades estáveis de trabalho, renda e reconhecimento

institucional, promovendo justiça social e maior diversidade nos quadros da Administração Pública Federal.

2. *Os objetivos específicos definidos para a auditoria, com base na definição de riscos, foram:*

a) Avaliar em que medida as reservas de vagas em concursos públicos previstas na legislação alcançaram os cidadãos alvo da política, contribuindo para o ingresso desses grupos no serviço público federal;

b) Identificar quais obstáculos operacionais e normativos na implementação das reservas de vagas podem estar comprometendo o acesso das populações alvo aos cargos públicos federais; e

c) Identificar oportunidades de melhoria no novo marco legal (Lei 15.142/2025).

3. *Em relação ao problema de auditoria – inefetividade das ações afirmativas relacionadas a cotas em concursos federais – os dados da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) revelam que, embora a Lei 12.990/2014 previsse a reserva mínima de 20% das vagas para pessoas negras (majorada para 25% em 2025, além de 3% para pessoas indígenas e 2% para quilombolas), apenas 15,4% dos ingressantes em concursos federais entre 2014 e 2019 foram beneficiários da reserva. No caso das universidades federais, somente 0,53% das vagas docentes foram preenchidas por candidatos negros, resultado muito inferior ao mínimo legal (BRASIL, 2021, p. 4).*

4. *No que tange às pessoas com deficiência, embora representem 7,3% da população, apenas 2,81% dos servidores federais ativos pertencem a esse grupo, de acordo com o Painel Estatístico de Pessoal (PEP) gerido pelo Ministério da Gestão e da Inovação nos Serviços Públicos (MGI).*

5. *Além disso, a Controladoria-Geral da União identificou ausência de sistemas estruturantes de monitoramento, obrigando os órgãos a realizarem controles manuais, dificultando a transparência e a avaliação sistêmica das políticas de cotas (CGU, 2022).*

6. *Os estudos e relatórios oficiais também indicaram problemas recorrentes de fragmentação de vagas, ausência de registros uniformes, falhas de publicidade e inconsistências normativas, sugerindo barreiras institucionais que comprometem o alcance dos objetivos legais.*

7. *Considerando os aspectos relacionados ao problema e com base nos riscos levantados, após a definição dos objetivos específicos propostos, foram elaboradas as seguintes questões norteadoras do trabalho de fiscalização, com base nos riscos identificados no curso do planejamento:*

a) Questão 1: Os órgãos da Administração Pública Federal estão realizando o acompanhamento e a publicização dos resultados da política de reservas de vagas em concursos públicos, garantindo a transparência e o acesso aos dados para avaliação e controle social, conforme previsto na legislação?

b) Questão 2: A fragmentação de vagas (por localidades, especialidades ou editais) está comprometendo a aplicação da política de cotas nos concursos públicos federais?

c) Questão 3: As comissões de confirmação complementar à autodeclaração são devidamente capacitadas e sua composição reflete a diversidade racial e de gênero populacional?

d) Questão 4: As comissões multiprofissionais permitem a adequada avaliação das deficiências (físicas, mentais, intelectuais e sensoriais), para fins de reserva de vagas?

e) Questão 5: Há, nos editais dos concursos ou no arcabouço normativo vigente, dispositivos que dificultam o acesso das pessoas com deficiência às vagas reservadas?

f) Questão 6: A Instituição tomou as medidas necessárias e suficientes para garantir a adequada aplicação das normas relacionadas às reservas de vagas para negros e pessoas com deficiência?

8. *Os principais critérios/referências que nortearam a condução dos trabalhos de fiscalização foram: Lei 12.990/2014, Lei 15.142/2025, Lei 13.146/2015, Decreto 9.508/2018,*

Decreto 12.536/2025 e as Instruções Normativas MGI/MDHC 260/2025 e MGI/MIR/MPI 261/2025.

9. *O trabalho abrangeu editais, sistemas de informação, normativos, práticas administrativas e dados de 698 concursos federais realizados entre 2021 e 2025. Inclui 151 órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos três Poderes, com amostra não estatística definida em função da materialidade, relevância e risco identificados na fase de planejamento.*
10. *A auditoria foi realizada de acordo com as normas de fiscalização do TCU constantes no Manual de Auditoria Operacional aprovado pela Portaria Segecex 18/2020 e com as normas internacionais aplicáveis (ISSAI 100, 3000 e 3100).*
11. *Detalhes adicionais sobre a metodologia adotada para a execução deste trabalho de fiscalização podem ser obtidos no Apêndice B.*
12. *O presente relatório de fiscalização foi organizado em nove capítulos, incluindo esta seção introdutória. No capítulo 2 é apresentada uma visão geral sobre o objeto auditado. Nos capítulos 3 a 7, com os respectivos subitens, são apresentados os achados da auditoria. Os capítulos 8 e 9 são dedicados, respectivamente, às conclusões do trabalho e às propostas de encaminhamento. A versão preliminar do relatório foi encaminhada aos gestores para comentários, cuja análise pela equipe de auditoria se encontra no Apêndice A.*

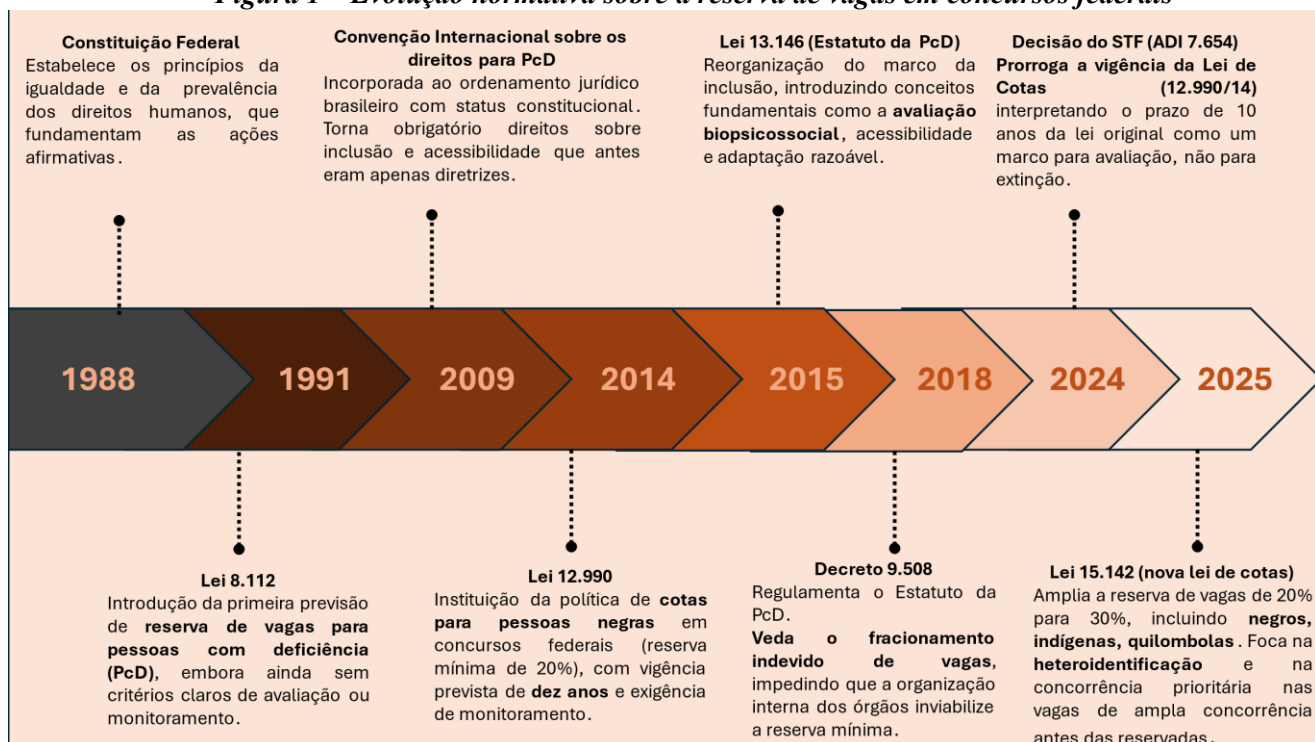
2. VISÃO GERAL

13. *A política de reserva de vagas para pessoas negras e pessoas com deficiência nos concursos públicos federais representa a principal iniciativa de inclusão ativa no acesso ao serviço público no Brasil. Seu objetivo é promover equidade racial e inclusão de pessoas com deficiência, enfrentando desigualdades historicamente consolidadas no acesso a cargos públicos. Ainda que sustentada por um arcabouço normativo amplo e progressivamente aprimorado desde a década de 1990, a efetividade da política permanece limitada, como demonstram os dados de representatividade de ambos os grupos e as análises institucionais realizadas ao longo da última década no contexto da Administração Pública Federal.*
14. *O presente capítulo busca contextualizar o objeto da auditoria, apresentando dados quantitativos e análises normativas que permitem compreender os fatores estruturais que determinam a baixa efetividade observada.*
15. *O contingente atual de servidores civis da Administração Pública Federal soma aproximadamente 720 mil servidores, sendo cerca de 570 mil no Poder Executivo, 120 mil no Poder Judiciário e 30 mil no Poder Legislativo. Esse universo constitui a linha de base para avaliar a representatividade dos grupos beneficiários da política. Segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal, apenas 2,81% do total de servidores do Poder Executivo corresponde a pessoas com deficiência, o que representa cerca de 20,2 mil servidores, embora a proporção equivalente na população brasileira seja de 7,3%, segundo o Censo 2022, o que corresponderia a aproximadamente 52 mil servidores se a Administração Pública espelhasse a composição populacional. A diferença — cerca de 32 mil pessoas com deficiência a menos do que o esperado — demonstra a lacuna de representatividade que a política busca enfrentar.*
16. *No caso das pessoas negras, a discrepância é igualmente expressiva. Entre 2014 e 2019, período abrangido pelos dados analisados pela Enap, apenas 15,4% dos ingressantes foram beneficiários da reserva legal, enquanto o mínimo legal determinado pela Lei 12.990/2014 era de 20%. Considerando que aproximadamente 100 mil novos servidores ingressaram ao longo desse período, os beneficiários somaram cerca de 15,4 mil pessoas, quando o mínimo esperado seria 20 mil, resultando em um déficit de aproximadamente 4,6 mil vagas que deveriam ter sido preenchidas por cotistas negros.*
17. *Nas universidades federais, a situação é mais grave: apenas 0,53% das vagas docentes foram efetivamente ocupadas por cotistas negros (BRASIL, 2021, p. 4). Isso significa que, a cada mil vagas docentes ofertadas nas universidades federais, cinco ou seis foram preenchidas por pessoas negras, quando o mínimo legal deveria ter sido duzentas (20%), segundo a*

legislação anterior (Lei 12.990/2014). Trata-se de uma das mais baixas efetividades já observadas em políticas de ação afirmativa no setor público brasileiro. Isso indica não apenas baixa aderência normativa, mas também sugere insuficiência de mecanismos de controle e ausência de fiscalização eficiente da aplicação da reserva.

18. O desenvolvimento normativo da política revela um processo de crescente detalhamento e sofisticação regulatória, motivado pela necessidade de corrigir lacunas e enfrentar práticas que comprometiam sua efetividade. A trajetória inicia-se com a Constituição de 1988 e tem sua atualização normativa mais recente por meio da Lei 15.142/2025, conforme apresentado na figura 1.

Figura 1 – Evolução normativa sobre a reserva de vagas em concursos federais



Fonte: construção própria

19. Apesar desse desenvolvimento normativo, a política de cotas em concurso público tem sido objeto de intensa judicialização nos últimos anos, o que afeta diretamente a eficiência administrativa e compromete a segurança jurídica dos concursos. Também enfrenta desafios estruturais significativos, relacionados ao fracionamento de vagas, à ausência de dados estruturados para monitoramento, à heterogeneidade administrativa e às fragilidades nos sistemas de controle. O novo marco normativo de 2025 cria condições institucionais para o fortalecimento da política, mas sua implementação depende da capacidade dos órgãos de adotar práticas padronizadas, registrar dados adequados, consolidar vagas corretamente e assegurar transparência ativa.
20. Tais deficiências comprometem a equidade no acesso ao serviço público, a representatividade institucional e a efetivação dos direitos fundamentais desses grupos historicamente excluídos.

3. AVALIAÇÃO, MONITORAMENTO E TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA DE RESERVA DE VAGAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

21. A primeira questão da auditoria examinou se os órgãos e entidades da Administração Pública Federal dispõem de mecanismos institucionais adequados para monitorar, avaliar e conferir transparência à implementação da política de cotas em concursos públicos. Trata-se de eixo estruturante da auditoria, pois a capacidade de acompanhar a execução da política — especialmente seus resultados quantitativos e qualitativos — é condição essencial para

assegurar que as ações afirmativas cumpram seu propósito constitucional de promover igualdade de oportunidades e corrigir desigualdades historicamente acumuladas.

22. *Essa questão resultou em dois achados que se complementam: o primeiro examina a ausência de metodologia integrada na Administração Pública Federal de monitoramento e avaliação da política de cotas; o segundo aborda a falta de padronização por parte das instituições públicas federais na divulgação e na estruturação das informações sobre concursos públicos, o que compromete a transparência e a comparabilidade dos dados.*
23. *A seguir são apresentados os dois achados em questão, e são apresentadas medidas que podem aprimorar a situação encontrada e os benefícios decorrentes da adoção das medidas sugeridas.*

3.1. Inexistência de metodologia formal e integrada de monitoramento e avaliação da política de cotas na Administração Pública Federal e da política de transparência e publicidade

24. *Não existe, no âmbito da Administração Pública Federal, metodologia formal, padronizada e integrada para o monitoramento, a avaliação e a publicização da política de cotas em concursos públicos, seja para pessoas pretas e pardas, quilombolas, indígenas ou pessoas com deficiência (PcD).*
25. *Embora haja registros quantitativos sobre o perfil racial e sobre a condição de deficiência dos servidores no Executivo e no Judiciário — disponíveis, por exemplo, no Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e na plataforma Justiça em Números — tais informações são insuficientes para identificar quantos servidores ingressaram por meio das reservas legais de vagas desde a edição da Lei 12.990/2014 e não permitem aferir a efetividade das medidas previstas no arcabouço normativo.*
26. *Apenas em 2023 foi introduzido no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SLAPE) um marcador capaz de identificar ingressantes pela reserva de vagas. Contudo, até o momento (fevereiro/2026), não há indicadores, metas, periodicidade definida, nem qualquer forma de análise sistemática que utilize esses dados para fins de monitoramento e avaliação das políticas de cotas.*
27. *Esse cenário contrasta com o que estabelecem os marcos legais e infralegais mais recentes. A Lei 15.142/2025 determina que candidatos que optam pela reserva concorrem concomitantemente às vagas da ampla concorrência e, se aprovados e nomeados dentro dessas vagas gerais, não devem ser contabilizados para fins de preenchimento das vagas reservadas. A verificação do cumprimento desse comando legal exige mecanismos de registro e de acompanhamento precisos.*
28. *Da mesma forma, a IN MGI/MDHC 260/2025 e a IN MGI/MIR/MPI 261/2025 condicionam a implementação da política à garantia de efetividade, à comparabilidade entre concursos e à adoção de medidas que considerem as especificidades dos cargos. Esses dispositivos pressupõem a existência de indicadores de resultado, padrões de coleta e consolidação de dados e mecanismos de análise capazes de retroalimentar a formulação e o aperfeiçoamento das políticas de cotas.*
29. *O Decreto 12.536/2025 reforça essas diretrizes ao estabelecer que a execução da política deve garantir a igualdade de tratamento entre candidatos e assegurar a efetividade das ações afirmativas, reforçando a necessidade de capacidade institucional para monitorá-la.*
30. *As evidências coletadas ao longo da auditoria indicam que houve pouco avanço pelos órgãos centrais — MGI, CNJ, CNMP — quanto à criação de diretrizes unificadas para avaliação e integração de dados sobre cotas em concursos públicos federais. O CNJ é o único órgão central que possui dados específicos sobre a modalidade de vaga de cada servidor a*

partir de 2023. No entanto, esses dados não estão disponíveis no portal Justiça em Números e não têm sido utilizados para fins de produção de indicadores para a avaliação da política.

31. A consulta ao PEP revelou que, embora haja informações sobre raça e deficiência dos servidores do Poder Executivo, não existem séries históricas ou indicadores que permitam monitorar o ingresso por cotas. Além disso, em reunião com o MGI, gestores da Secretaria de Gestão de Pessoal confirmaram à equipe de auditoria que não há, até o momento (dezembro/2025), procedimento institucionalizado para análise dos dados de ingresso identificados pelo novo marcador do SIAPE. Fizeram referência, entretanto, à criação, ainda em fase inicial, de uma comissão interministerial encarregada de elaborar metodologia de monitoramento e avaliação, iniciativa motivada pela legislação recente e confirmada em encontros com o MIR.
32. A ausência de consolidação nacional de dados impede que se verifique a efetividade e a eficiência das medidas operacionais da política, como procedimentos de heteroidentificação, sorteios, confirmação complementar, critérios de nomeação e publicidade dos atos. Sem indicadores, não é possível mensurar resultados, comparar experiências, identificar gargalos nem promover ajustes, o que contraria princípios de gestão pública orientada a evidências.
33. A situação encontrada tem como **causa** a inexistência de diretrizes interinstitucionais e normativas que estabeleçam indicadores mínimos, metas, periodicidade de coleta, padrões de interoperabilidade entre bases e responsabilidades institucionais para cada etapa do processo. Decorre, também, da fragmentação das bases de dados, da ausência de fluxo contínuo de informações entre órgãos e da inexistência de um comitê central responsável pelo monitoramento, pela análise e pela avaliação da política de cotas.
34. Esse conjunto de fatores contribui para um ambiente em que cada órgão procede de forma isolada, sem alinhamento metodológico, produzindo dados incompletos, não comparáveis ou incompatíveis com os requisitos das próprias normas federais que regem as reservas de vagas.
35. Os **efeitos** desse cenário são significativos. A fragmentação das bases de dados e a inexistência de sistema avaliativo comum impedem aferir a efetividade e a eficiência da política de cotas, inviabilizando verificar se as medidas previstas na legislação — como o direito à dupla concorrência, os procedimentos de confirmação e os critérios de nomeação — têm produzido o impacto esperado na inclusão de pessoas pretas e pardas, indígenas, quilombolas e PcD no serviço público.
36. A ausência de indicadores fragiliza o controle social e limita o aperfeiçoamento contínuo das ações afirmativas, uma vez que não há informações baseadas em evidências para a tomada de decisão. Além disso, a falta de transparência sobre resultados compromete a legitimidade e a sustentabilidade da política no médio prazo, especialmente em cenários de contestação jurídica ou institucional. Sem dados consolidados, auditáveis e publicizados, o Estado não consegue demonstrar a efetividade da política para a sociedade, para os órgãos de controle ou para os próprios beneficiários.
37. Diante dessa situação e considerando as causas estruturais identificadas, torna-se necessário induzir um conjunto de medidas destinadas a estruturar, de forma definitiva, a capacidade estatal de monitorar, avaliar e conferir transparência à política de cotas.
38. Nesse sentido, propõe-se **determinar ao MGI, na condição de coordenador do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas no Serviço Público Federal, que, em articulação com o MIR, o MDHC e o Ministério dos Povos Indígenas**, desenvolva metodologia unificada de acompanhamento e avaliação da aplicação das reservas de vagas em concursos públicos federais destinadas a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas, em observância ao 10º da Lei 15.142/2025 e ao Art. 22 do Decreto 12.536/2025. A metodologia deve permitir verificar se as reservas de vagas estão sendo efetivamente aplicadas nas nomeações, contendo, no mínimo:
 - a) indicadores de efetividade e metas associadas;

- b) definição clara das responsabilidades de cada órgão;*
 - c) padrões mínimos de interoperabilidade entre as bases de dados;*
 - d) fluxos contínuos de coleta e consolidação das informações sobre concursos, nomeações e ingresso por reserva de vagas;*
 - e) mecanismos de transparência ativa, com divulgação de dados em formato aberto, que permitam o acompanhamento público dos resultados do monitoramento e avaliação;*
 - f) periodicidade mínima para avaliações estruturadas da política.*
39. Além disso, propõe-se **recomendar ao MGI, em articulação com o MDHC**, que incluam, na metodologia prevista acima, as informações relativas à reserva de vaga destinada às pessoas com deficiência em concursos públicos federais.
40. Espera-se que a adoção das medidas propostas possibilite o monitoramento e a avaliação da política de cotas com base em evidências (dados quantitativos e qualitativos dos beneficiários aprovados). Espera-se, ainda, que essas evidências sejam de acesso público, observada a LGPD, o que irá fortalecer o controle social e a transparência da gestão de pessoas da Administração Pública Federal.
41. A adoção dessas medidas permitirá que pessoas negras e com deficiência tenham acesso a informações claras e atualizadas sobre as vagas reservadas, concursos realizados e nomeações efetivadas. A transparência reforçará o controle social e permitirá que a sociedade avalie, pela primeira vez, a efetividade das cotas com base em evidências. Nesse sentido, o benefício do controle não se limita ao aperfeiçoamento da gestão: ele se traduz em mais oportunidades reais, mais justiça e maior previsibilidade para os cidadãos que há décadas disputam espaços institucionais em condição desigual.

3.2. Ausência de padrão de divulgação e registro das informações sobre concursos públicos federais

42. A auditoria identificou que as informações relativas aos concursos públicos federais — incluindo editais, resultados intermediários e finais, nomeações e dados sobre a aplicação da política de cotas — não seguem qualquer padrão de divulgação, registro ou estruturação. Observou-se grande diversidade de práticas entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que compromete tanto o acesso do cidadão às informações sobre o concurso, quanto a capacidade dos órgãos de controle e da sociedade de avaliarem a política de reserva de vagas.
43. A divulgação das informações relativas aos concursos públicos deve observar os princípios da publicidade e da eficiência (art. 37, caput, CF/88); as disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), especialmente quanto à disponibilização estruturada e acessível de informações de interesse coletivo (arts. 3º, 7º e 8º); e as diretrizes de governança e padronização de dados previstos no Decreto 8.777/2016. Esses dispositivos exigem que as informações públicas sejam divulgadas de forma padronizada, acessível, confiável e organizada, de modo a permitir transparência, controle social e avaliação de políticas públicas.
44. Há órgãos que delegam integralmente às bancas examinadoras a responsabilidade pela publicidade dos atos dos concursos (por exemplo, PRF, Ipea, CVM, Dnit, Embrapa, Ibama, Anac, ANM, ANTT, Anatel, ICMBio, INSA e outros). Em tais casos, os dados ficam dispersos em plataformas externas, muitas vezes sem garantia de manutenção ou padronização das estruturas de informação, o que dificulta o acesso e inviabiliza a comparação entre certames.
45. Outros órgãos, como a UFES e a UFMG, divulgam informações em seus próprios sítios eletrônicos, mas de maneira descentralizada e fragmentada — por exemplo, em páginas de departamentos específicos ou coordenações internas — o que igualmente compromete a acessibilidade e dificulta a identificação das regras e dos resultados aplicáveis a cada concurso.

46. *Foi possível identificar, ainda, prejuízos à publicidade e ao direito de recurso. Em várias IFES, por exemplo, resultados de provas orais — como aulas didáticas, arguição de memoriais e outras etapas — não são divulgados, o que afronta o princípio da transparência e pode restringir o direito de candidatos cotistas de contestar decisões. Essa falta de transparência reforça o ambiente institucional que dificulta a aplicação plena das ações afirmativas.*
47. *Além da falta de uniformidade nos canais de divulgação, constatou-se que muitos órgãos publicam seus atos de nomeação sem mencionar a modalidade de vaga que embasou a nomeação, isto é, se ampla concorrência, cota para pessoas pretas ou pardas, cota para indígena, cota para quilombola ou cota para pessoa com deficiência.*
48. *O TCU perguntou aos órgãos se a modalidade da vaga era informada de maneira explícita na divulgação dos resultados do concurso. Dos 151 órgãos, 33 afirmaram que não mencionam. Entre os órgãos que adotam essa prática estão, por exemplo, a Receita Federal, o Instituto Rio Branco, o TRF-2, o Dnit, a ANA, o CNJ, o STM, o ICMBio, a UFCA, a UFC, a UFCSPA, a UFDPAr, a UFGD, a UFMA e a UFLA. A ausência dessa informação inviabiliza o controle social sobre a correta aplicação da política de cotas, pois impede que candidatos e a sociedade verifiquem se a ordem de nomeações está sendo respeitada e se as vagas reservadas às políticas afirmativas estão sendo efetivamente preenchidas.*
49. *Destaca-se que houve órgãos que não encaminharam dados completos sobre o número de aprovados, nomeados e empossados por edital, cargo e modalidade de vaga quando solicitados pela equipe de auditoria. Alguns enviaram informações incompletas (como ANM, INPI, UFPR e UnB), enquanto outros encaminharam somatórios agregados, mesclando cargos distintos ou modalidades diferentes (como CVM, Embrapa, CNMP e INSA). Em um caso específico, a UFGD apresentou dados inconsistentes, impossibilitando sua utilização. Essa heterogeneidade de registros e a ausência de padrões mínimos de resposta demonstram que não há orientação clara sobre como os órgãos devem armazenar, organizar e disponibilizar essas informações.*
50. *A auditoria também verificou falta de padronização na publicação, nos sítios eletrônicos das instituições e no Diário Oficial da União (DOU), dos resultados dos concursos e dos atos de nomeação, especialmente no que diz respeito à identificação dos cotistas. Cada instituição divulga seus atos de forma distinta, muitas vezes omitindo a modalidade da vaga ou deixando de explicitar se a nomeação decorreu da reserva legal. A ausência de critérios para publicação no DOU compromete a rastreabilidade das informações e impede a verificação célere da correta aplicação das medidas de ação afirmativa.*
51. *A análise das evidências revela, portanto, quadro de fragmentação institucional e de delegação excessiva de responsabilidades às bancas examinadoras, associada à baixa integração entre sistemas internos dos órgãos e plataformas oficiais centralizadoras — como o SIAPE — e à inexistência de comandos normativos que padronizem o conteúdo a ser divulgado pelas instituições federais em relação a seus concursos.*
52. *A falta de padronização inviabiliza a consolidação nacional de informações, compromete a transparência e dificulta avaliações interinstitucionais sobre a execução da política de cotas. A sociedade, os órgãos de controle e os gestores centrais não dispõem de meios adequados para acompanhar a implementação da política, identificar desvios, verificar o cumprimento da legislação ou comparar procedimentos entre órgãos.*
53. *Essa falta de padronização/fragmentação das informações reduz a accountability e enfraquece o controle social, além de aumentar o risco de inconsistências, erros materiais ou descumprimento silencioso de dispositivos legais — especialmente no que diz respeito à ordem de nomeação, ao preenchimento das vagas reservadas e à correta aplicação da dupla concorrência.*

54. *Sem formato unificado de publicação e sem orientações do MGI acerca dos procedimentos mínimos de divulgação, a política de cotas permanece vulnerável à assimetria de práticas e à ausência de elementos auditáveis para análise de efetividade.*
55. *Diante desse quadro, e considerando as causas estruturais mapeadas — incluindo a ausência de norma central de padronização, a delegação excessiva de atribuições às bancas, a fragmentação de sistemas e a baixa integração com plataformas oficiais — torna-se necessário encaminhar medidas que assegurem transparência, padronização e rastreabilidade das informações sobre concursos públicos federais.*
56. *Desse modo, propõe-se **recomendar que o MGI** estabeleça diretrizes normativas e orientações técnicas para estabelecer padrões mínimos de publicidade e transparência para os editais de concursos públicos, entre os quais, mas não exclusivamente:*
- a) edital de abertura com a ordem de nomeação prevista para os candidatos aprovados, inclusive aqueles que concorrem pelas vagas reservadas por lei;*
 - b) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, dos resultados intermediários e finais;*
 - c) divulgação tempestiva de todos os espelhos de provas (inclusive orais) para que os candidatos possam, se for o caso, exercer o direito de recorrer dos resultados;*
 - d) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, das portarias de nomeação, informando explicitamente a condição de cotista de cada candidato e a modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD), quando for o caso; e*
 - e) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, do quantitativo atualizado de nomeados pela ampla concorrência e por cada modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD).*
57. *Dadas as especificidades dos concursos para as Carreiras de Magistério Superior e Magistério EBTT, **propõe-se que, no tocante a esses certames, a citada recomendação seja endereçada ao MEC, em articulação com o MGI.***
58. *Espera-se que, seguindo as orientações do órgão central, os demais órgãos e entidades constantes no escopo da presente auditoria disponibilizem em seus sítios oficiais informações sobre os concursos públicos realizados para o provimento de seus respectivos cargos vagos. Espera-se, ainda, que haja padronização entre as instituições federais quanto ao conteúdo a ser divulgado, além de padronização quanto ao local em que essas informações estarão disponíveis no portal da instituição.*
59. *A padronização dos critérios de organização dos concursos e da divulgação dos resultados contribuirá para maior previsibilidade para os candidatos, redução da judicialização, fortalecimento do controle social e ampliação da capacidade de monitoramento pelos órgãos de controle.*
60. *Espera-se assim que as medidas recomendadas contribuam para ampliar a transparência, assegurar a comparabilidade entre órgãos, fortalecer a gestão de pessoas e aprimorar a eficiência e a efetividade das políticas públicas de cotas.*

4. DIFICULDADES E LACUNAS NA IMPLEMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE COTAS PARA CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS

61. *A questão 2 da auditoria examinou se as medidas operacionais adotadas pelos órgãos e entidades federais são eficazes para garantir a correta aplicação da política de cotas e assegurar que os procedimentos dos concursos públicos não produzam distorções capazes de limitar o alcance das ações afirmativas. A análise desse eixo é essencial porque, mesmo quando os marcos legais estão formalmente estabelecidos, escolhas procedimentais feitas pelos órgãos — como a forma de estruturar editais, agrupar áreas ou definir critérios de classificação — podem comprometer a efetividade da política.*

62. *A questão é composta por dois achados que abordam, sob perspectivas complementares, problemas operacionais que impactam diretamente a reserva de vagas: o primeiro trata do fracionamento de vagas, especialmente no magistério superior; o segundo, dos efeitos do uso de mecanismos para selecionar vagas reservadas em editais que agregam áreas distintas.*
63. *O fracionamento consiste na divisão das vagas existentes para um determinado cargo em subgrupos de vagas para atender necessidades específicas da Administração. Por exemplo, o cargo de magistério superior que compõe a estrutura de pessoal das universidades federais, apesar de ser único, tem concursos frequentemente subdivididos por especialidade/área do conhecimento (por exemplo, microeconomia, contabilidade geral, cardiologia), com a oferta de uma vaga e formação de cadastro de reserva, o que atende às necessidades dessas instituições, que precisam de professores com diferentes perfis.*
64. *Contudo, para fins de aplicação das reservas legais de vagas nos concursos para o cargo de magistério superior, deve ser considerado o total de vagas do cargo, e não de cada especialidade. Especialidades distintas não são cargos distintos. Desconsiderar esse preceito prejudica a efetividade da lei, pois implica na diminuição do número de vagas reservadas.*
65. *O Achado 2.1 (capítulo 4.1 deste relatório) analisou o fracionamento de vagas nos concursos públicos, sobretudo nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e mostrou que ele se dá por dois mecanismos distintos: publicação de inúmeros editais, cada um para uma área de especialidade, departamento ou campus; e aplicação dos percentuais de vagas a serem reservadas para cada área de especialidade e não para o cargo.*
66. *A situação encontrada revelou que essa prática é recorrente há anos e impede a incidência dos percentuais de reserva previstos em lei, resultando na baixa ou nula aplicação das cotas para pessoas negras e para pessoas com deficiência.*
67. *A legislação aplicável — especialmente a Lei 8.112/1990, o Decreto 9.508/2018, o Parecer Vinculante AGU 28/2018 e o Decreto 12.536/2025 — determina que o cálculo das cotas deve ser feito sobre o total de vagas do cargo, vedando a divisão artificial por especialidades ou áreas internas. Assim, o fracionamento contraria diretamente esse critério normativo e compromete a efetividade da política, motivo pelo qual constitui um achado relevante da auditoria.*
68. *Contudo, uma vez que se considera o cargo e não a área de especialidade, o número de vagas legalmente reservadas precisa ser distribuído nas diferentes áreas de especialidades, uma vez que o processo seletivo se dá por áreas de especialidade. Por exemplo, um concurso com dez vagas para o cargo de magistério superior de uma IFES, que busca preencher vagas para cinco especialidades distintas, teria três vagas reservadas para cotas raciais (segundo a legislação atual), que precisariam ser distribuídas entre essas cinco especialidades. Para enfrentar essa dificuldade, diversas metodologias têm sido empreendidas nos últimos anos pelos órgãos da Administração, em especial pelas IFES.*
69. *O Achado 2.2 (capítulo 4.2 deste relatório) examinou as metodologias mais usuais e as recomendadas pelo MGI e MIR, na distribuição das vagas reservadas nos concursos em que o total de vagas é dividido em função de especialidades, regionalidades ou outras formas de interesse da Administração. A situação encontrada mostrou que alguns desses mecanismos introduzem distorções que podem comprometer a efetividade das políticas de reservas de vagas.*

4.1. Fracionamento de vagas em concursos públicos para o magistério federal

70. *A auditoria identificou que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não adotam mecanismos suficientes para assegurar a efetividade da reserva de vagas nos casos em que os editais dos concursos dividem as vagas para um mesmo cargo (Professor do Magistério*

- Superior) em diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade/conhecimento ou estruturas regionalizadas de um mesmo órgão ou entidade.*
71. *Essa prática, além de amplamente disseminada, compromete de maneira significativa a aplicação da política de reserva de vagas para pessoas negras e para pessoas com deficiência (PcD), pois o fracionamento acarreta a publicação de editais com número reduzido de vagas (frequentemente apenas uma), o que inviabiliza a incidência dos percentuais previstos na legislação de cotas.*
 72. *Trata-se de obstáculo estrutural à efetividade da política, cuja relevância já havia sido registrada em estudos externos, como o relatório 'A implementação da Lei 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes', produzido pelo Observatório Opará, que apontou o fracionamento como uma das principais causas da baixa efetividade das ações afirmativas no magistério superior federal.*
 73. *A auditoria confirmou a situação ao examinar as respostas enviadas por 151 órgãos e entidades federais, consolidando evidências de que a fragmentação de vagas constitui prática institucional comum e sistemática.*
 74. *O caput do art. 1º da Lei 12.990/2014 estabelece que*
Art. 1º Ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei.
 75. *A referida lei determina que a reserva de vagas deve considerar o cargo público. Por sua vez, o art. 3º, parágrafo único, da Lei 8.112/1990 estabelece que cada cargo público possui denominação própria e unidade jurídica, não sendo descaracterizado por divisões internas em especialidades ou áreas.*
 76. *Apesar disso, observou-se que até a promulgação da Lei 15.142/2025, que substituiu a Lei 12.990/2014, foi prática comum, especialmente nas universidades federais, a aplicação do percentual de vagas reservadas às especialidades ou a outras formas de organização definidas pela Administração, frequentemente por meio da realização de vários concursos específicos para cada especialidade ou campus universitário.*
 77. *O resultado da fragmentação foi a diminuição da efetividade da política de cotas porque, em muitos casos, pelo fato de o total de vagas ser dividido em áreas de especialização, nem mesmo uma única vaga era reservada, uma vez que o 'total de vagas para aquela especialidade' era inferior a três, que é o mínimo previsto na legislação anterior para que fosse possível aplicar a reserva.*
 78. *A prática do fracionamento foi amplamente questionada e judicializada e resultou em uma série de decisões e normativos tentando equacionar o problema, como é o caso do Decreto 9.508/2018, que reforça a vedação ao fracionamento (art. 1º, § 4º, I), entendimento reiterado pelo Parecer Vinculante-AGU 28/2018.*
 79. *O Decreto 12.536/2025 e a Instrução Normativa MGI/MIR/MPI 261/2025 consolidaram orientações no mesmo sentido, determinando que órgãos e entidades adotem medidas para evitar o fracionamento das vagas e, quando possível, agrupem-nas em editais únicos, excetuadas situações emergenciais ou devidamente justificadas. **A legislação não deixa margem para interpretação: carreiras não podem ser artificialmente subdivididas de modo a impedir a aplicação da reserva de vagas.***
 80. *Apesar disso, a situação encontrada demonstra que diversas IFES ignoram esse critério e continuam a publicar grande quantidade de editais distintos, frequentemente com apenas uma vaga por área, departamento ou campus.*
 81. *Entre 25/7/2023 e a data da auditoria, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por exemplo, publicou 124 editais oferecendo 155 vagas para Professor da Carreira do Magistério Superior, das quais apenas três foram preenchidas pela reserva para pessoas*

- negras e nenhuma pela reserva para PcD. No mesmo período, a Universidade Federal de Alfenas (Unifal) publicou 42 editais para o mesmo cargo (desconsiderando editais de reabertura), sem que nenhuma das vagas fosse preenchida por cotistas.*
82. *A Universidade de Brasília (UnB) publicou 105 editais, enquanto a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) publicou 29. A UnB não forneceu informações que permitissem avaliar as consequências dessa fragmentação para a política de cotas. No caso da UTFPR, foram nomeados 63 candidatos, considerando os 29 editais. Desses, apenas dois foram nomeados pela reserva de vagas destinadas às pessoas negras (3,2%) e nenhum pelas vagas reservadas para PcD.*
83. *O padrão se repete no caso do fracionamento por especialidades: a Universidade Federal de Viçosa (UFV), por exemplo, informou que não tem condições de aplicar a reserva de vagas porque não publica editais com mais de uma vaga por área específica há mais de quinze anos, atribuindo essa prática à ‘natureza altamente especializada das áreas de conhecimento’.*
84. *Há também o fracionamento por localidades, como identificado na Universidade Federal do Pará (UFPA), cujo modelo de descentralização permitia que diferentes campi publicassem seus próprios editais, cada qual com número reduzido de vagas. Ademais, verificou-se que, em várias instituições, o processo é amplamente descentralizado para institutos, faculdades ou departamentos, resultando tanto na multiplicação de editais quanto na ausência de padronização das divulgações e resultados, como se observou na UFMG e na UFPB.*
85. *A causa desse quadro se deve à interpretação equivocada de que diferentes áreas de conhecimento ou especialidades corresponderiam a cargos distintos — entendimento que, como visto, contraria frontalmente a Lei 8.112/1990.*
86. *Soma-se a isso a falta de gestão centralizada dos processos seletivos em algumas universidades, o que dificulta o planejamento centralizado que permita agrupar as necessidades de pessoal das subunidades das universidades (departamentos, faculdades e institutos) em um único certame, favorecendo a proliferação de editais fragmentados.*
87. *É importante ressaltar que a autonomia universitária não pode se sobrepor aos mandamentos legais. São exatamente estes que estabelecem os limites dessa autonomia. Mesmo porque, a necessidade de pessoal, com as especificidades requeridas, continua sendo determinada pelas universidades em função do seu projeto pedagógico e outros aspectos da sua política acadêmica. No entanto, a forma como essa necessidade será atendida deve ser adequada ao conjunto de normas que regem a matéria, inclusive às legislações relativas às cotas e às normas infralegais que as regulamentam.*
88. *Os efeitos dessa prática são expressivos: o fracionamento aumenta o número de certames com quantitativo de vagas tão reduzido que torna impossível aplicar as cotas, gerando concursos reiterados com apenas uma vaga e eliminando, na prática, a incidência das políticas de ação afirmativa. Além disso, reduz a previsibilidade para candidatos, compromete a transparência e gera cenários de baixa efetividade, documentados tanto em estudos acadêmicos quanto nas análises desta auditoria, além de implicar um custo financeiro maior para as instituições que realizam inúmeros concursos em um curto período.*
89. ***Não obstante o cenário geral desfavorável, algumas instituições têm implementado boas práticas capazes de reverter esse quadro.*** *A Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), desde 2021, passou a aplicar integralmente a lei, evitando a fragmentação. Como resultado, aproximadamente 90% das vagas previstas para cotistas (considerando o total de vagas oferecidas nos concursos) foram de fato preenchidas por candidatos que optaram por concorrer às vagas reservadas.*
90. *A Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), a partir de 2024, revisou a estrutura de seus editais, unificando as vagas por cargo, independentemente da área, e adotando periodicidade anual para concursos, de modo a garantir número suficiente de vagas para permitir a aplicação das cotas.*

91. A Universidade Federal do Maranhão (UFMA), por sua vez, após ação civil pública e subsequente Parecer de Força Executória da AGU, passou a aplicar os percentuais de reserva de vagas sobre o total de vagas do edital da Carreira de Magistério Superior, e não por especialidade, alinhando-se ao entendimento jurídico correto.
92. Diante dessas evidências, e considerando que as causas estruturais do problema estão diretamente relacionadas a equívocos de interpretação da legislação vigente, faz-se necessário dar ciência às IFES das proibições legais de fracionamento de vagas por especialidade ou campus num mesmo edital ou em múltiplos editais em conformidade com o disposto nos normativos supracitados, sendo necessário o planejamento e a coordenação da gestão das vagas de maneira a maximizar a efetividade da política de cotas.
93. Por outro lado, também se faz necessário **recomendar a adoção de medidas coordenadas pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com vistas a estabelecer procedimentos de planejamento para o preenchimento de vagas de magistério, de modo a impedir o fracionamento de vagas por editais.**
94. Assim, **propõe-se dar ciência às universidades federais e às instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, previstas no art. 1º, incisos I, II, III e V da Lei 11.892/2008, de que:**
- a) o fracionamento de vagas em mais de um certame excetuadas as situações devidamente justificadas, viola o § 1º do art. 5º da Lei 15.142/2025, o art. 20, § 1º do Decreto 12.536/2025 e o art. 29 da IN MGI/MDHC 260/2025; e
95. b) o fracionamento de vagas por áreas de conhecimento, especialidades ou localidades no que diz respeito à aplicação das políticas de reserva de vagas, ao considerar diferentes áreas de conhecimento, especialidades ou localidades de uma mesma Carreira de magistério como cargos distintos, contraria o art. 3º, parágrafo único, da Lei 8.112/1990.
96. Além disso, **propõe-se recomendar ao MEC, em articulação com o MGI, que edite normativo com o objetivo de estabelecer procedimentos de planejamento para o preenchimento de vagas para os cargos de Professor da Carreira do Magistério Superior e de Professor da Carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de modo a impedir o fracionamento de vagas por editais, respeitadas a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal e a autonomia dos institutos federais prevista no art. 1º, parágrafo único Lei 11.892/2008.**
97. A implementação dessas medidas tende a produzir efeitos diretos e verificáveis sobre a efetividade da política de reserva de vagas no magistério federal. Cessando a fragmentação e assegurando a aplicação dos percentuais legais sobre o total de vagas por cargo, espera-se um aumento consistente do número absoluto e relativo de nomeações de candidatos negros e de pessoas com deficiência.
98. Do ponto de vista administrativo, o agrupamento de vagas em certames únicos tende a reduzir custos operacionais, otimizar o planejamento de pessoal das IFES e mitigar riscos recorrentes de desconformidade normativa, promovendo maior alinhamento entre autonomia universitária, legalidade e os objetivos substantivos das políticas de ações afirmativas.
- 4.2. Mecanismos adotados para distribuição de vagas legalmente reservadas nas diferentes áreas em que se subdividem as vagas destinadas ao cargo de magistério federal reduzem o acesso de cotistas e comprometem a efetividade da política de cotas**
99. A auditoria constatou que parte dos mecanismos adotados pelas IFES desde a Lei 12.990/2014 para distribuir as vagas reservadas em concursos que subdividem o total de vagas por área — embora concebidas com a finalidade de permitir a incidência das cotas —

não asseguram a efetividade da política e, em alguns casos, produz efeitos adversos, como a restrição do acesso de candidatos cotistas às vagas reservadas, a violação do direito à dupla concorrência ou o comprometimento de princípios administrativos e normas legais, com potencial aumento da judicialização e dos custos dos certames.

100. *As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES têm recorrido a diferentes mecanismos para operacionalizar a distribuição das vagas reservadas em concursos públicos estruturados por especialidades, áreas de conhecimento, unidades administrativas ou localidades.*
101. *Entre as estratégias observadas, citam-se: (i) o sorteio prévio de especialidades, áreas ou unidades administrativas que receberiam as vagas reservadas; (ii) a utilização de indicadores ou índices destinados a direcionar as vagas para determinadas áreas, como o Índice de Disparidade Racial (IDR); e (iii) a adoção de listas únicas de classificação, com ou sem mecanismos de normalização de notas, visando a aplicar os percentuais de reserva sobre o total de vagas do edital.*
102. *Os parágrafos seguintes examinam esses mecanismos à luz do arcabouço normativo aplicável e das evidências empíricas coletadas, avaliando seus efeitos sobre o acesso dos candidatos cotistas e a efetividade da política de reserva de vagas.*
103. *O critério normativo aplicável estabelece que a definição das medidas adotadas pelos órgãos deve ser orientada pela garantia da efetividade da política, considerando as características dos cargos objeto do concurso (§ 7º do art. 46 da IN MGI/MIR/MPI 261/2025).*
104. *A legislação determina também que candidatos que optam pelas reservas de vagas concorrem simultaneamente à ampla concorrência (art. 7º, caput, da Lei 15.142/2025 e art. 9º da IN MGI/MDHC 260/2025) e que, caso sejam aprovados dentro do número de vagas da ampla concorrência, não devem ser computados para o preenchimento das vagas reservadas (art. 7º, § 2º, da Lei 15.142/2025 e art. 10 da IN MGI/MDHC 260/2025).*
105. *O Decreto 12.536/2025 reforça a lógica de efetividade e de igualdade de tratamento entre candidatos, estabelecendo que a reserva de vagas deve observar tanto a autodeclaração quanto a garantia de igualdade de condições e a efetividade da ação afirmativa (art. 2º, incisos IV e VII).*
106. *Esses dispositivos convergem para um entendimento inequívoco: qualquer mecanismo operacional adotado pelos órgãos deve preservar integralmente a efetividade da política, garantir o direito à dupla porta de entrada e impedir que escolhas procedimentais resultem em prejuízo indevido aos candidatos cotistas.*
107. *O sorteio consiste na escolha aleatória da ordem de distribuição das vagas reservadas entre as especialidades. Embora concebido como solução operacional para permitir a incidência das cotas mesmo em editais estruturados por áreas ou especialidades, as evidências analisadas indicam que esse método produz distorções relevantes, reduzindo tanto o número de nomeações de candidatos cotistas quanto o exercício pleno do direito à dupla concorrência assegurado pela legislação.*
108. *O problema foi inicialmente destacado pela Nota Técnica nº 13/2025, elaborada pelo Observatório Opará, que analisou a aplicação das cotas em diversos órgãos e evidenciou baixa efetividade em concursos que utilizaram o sorteio como mecanismo para contornar o fracionamento de cargos em concursos, a exemplo dos casos observados na UFSC, na UFMT e no INPA.*
109. *As evidências empíricas coletadas pela auditoria demonstram de forma consistente que a adoção do sorteio como mecanismo para alocação das vagas reservadas em concursos com vagas fragmentadas compromete a efetividade da política de cotas. Os casos do Instituto Federal Goiano (IFGoiano), da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) ilustram como esse expediente procedimental, embora formalmente concebido para viabilizar a aplicação das reservas, produz distorções sistemáticas que*

reduzem o acesso de candidatos cotistas às vagas e impedem o alcance dos percentuais legalmente previstos.

110. *No IFGoiano, apesar da publicação de um único edital, o sorteio de especialidades limitou a incidência das reservas a áreas previamente selecionadas. Como resultado, apenas quatorze candidatos negros (17,5%) e um candidato com deficiência (1,3%) foram nomeados, não por ausência de candidatos aptos, mas porque as especialidades em que os demais cotistas foram aprovados não haviam sido sorteadas para receber as vagas reservadas.*
111. *Situação semelhante foi observada na UFMS, onde, entre 27 vagas distribuídas por diferentes especialidades, apenas aquelas previamente sorteadas puderam receber a reserva. Nesse contexto, apenas um candidato negro foi nomeado (2,9%) e nenhum candidato com deficiência, uma vez que os cotistas inscritos em especialidades não sorteadas sequer puderam concorrer às vagas reservadas. Ademais, o edital adotado pela UFMS estabeleceu regras que não mantiveram a proporcionalidade da reserva para vagas que surgissem após a homologação do concurso, exigindo múltiplas convocações na mesma especialidade para que um cotista pudesse ser nomeado, o que reduz ainda mais o impacto da política ao longo do tempo.*
112. *Na UFFS, a combinação entre fragmentação por editais e uso do sorteio produziu resultados igualmente desfavoráveis. A instituição publicou três editais no período analisado e nomeou 65 candidatos, dos quais apenas dois pela reserva para pessoas negras (3,1%) e nenhum pela reserva para pessoas com deficiência. Além do sorteio prévio das especialidades contempladas pelas reservas, os editais estabeleceram dispositivos que condicionam a aplicação das cotas em vagas surgidas posteriormente à homologação a intervalos fixos de convocações por especialidade, o que, na prática, posterga ou inviabiliza a nomeação de cotistas em áreas não sorteadas, perpetuando a baixa efetividade ao longo da vigência do certame.*
113. *A UFRN, por sua vez, evidencia de forma ainda mais clara as distorções introduzidas pelo sorteio. No período analisado, a universidade publicou quatro editais e nomeou 47 candidatos, sem qualquer nomeação pela reserva de vagas para pessoas negras ou para pessoas com deficiência. Em todos os certames, a definição das vagas reservadas foi realizada por meio de sorteio, restringindo novamente a concorrência apenas às especialidades sorteadas. Além disso, o item 5.1.5.1 do Edital-Progesp 69/2024 admitiu expressamente a possibilidade de candidatos negros aprovados dentro do número de vagas da ampla concorrência serem nomeados como cotistas caso sua especialidade tivesse sido sorteadada, o que contraria a lógica normativa da dupla concorrência e da destinação prioritária das vagas reservadas a candidatos que não alcançariam aprovação pela ampla concorrência.*
114. *Em conjunto, esses casos demonstram que o sorteio, ao condicionar a aplicação das reservas a escolhas prévias e aleatórias de especialidades ou unidades administrativas, reduz artificialmente o universo de candidatos cotistas aptos a concorrer às vagas reservadas, gera perda direta de vagas destinadas à ação afirmativa e compromete a proporcionalidade da política ao longo da validade dos concursos.*
115. *A baixa efetividade observada nesses certames não decorre da inexistência de candidatos cotistas aprovados, mas da lógica restritiva e estruturalmente inadequada do sorteio como mecanismo de implementação da política de reserva de vagas.*
116. *As evidências coletadas pela equipe de auditoria confirmam as conclusões apontadas na nota técnica e demonstram que o sorteio não atende satisfatoriamente aos critérios acima enumerados. O método gera, na prática, quatro distorções principais:*
 - (a) quando as especialidades sorteadas não têm candidatos cotistas aprovados, as vagas reservadas são revertidas para a ampla concorrência, ainda que haja candidatos cotistas aprovados em outras especialidades — configurando perda direta de vagas que deveriam ser destinadas à ação afirmativa;*

- (b) candidatos cotistas cujas especialidades não foram sorteadas são impedidos de concorrer às vagas reservadas, o que viola o direito à dupla concorrência assegurado em lei e compromete a finalidade da política;*
- (c) candidatos cotistas com maior nota geral em sua especialidade, que seriam aprovados pela ampla concorrência, acabam sendo classificados indevidamente como cotistas apenas porque sua especialidade foi sorteada — o que contraria a lógica da legislação, segundo a qual a vaga reservada deve ser destinada prioritariamente a quem não alcançaria aprovação pela ampla concorrência; e*
- (d) o sorteio define o uso das vagas reservadas apenas com base no número de vagas imediatas do edital, desconsiderando vagas adicionais que surjam durante a validade do concurso, o que pode reduzir ainda mais o impacto da política ao longo do tempo.*
117. *Vale destacar a distorção verificada no item (c). Nesse caso, candidatos cotistas que obtêm desempenho suficiente para aprovação pela ampla concorrência acabam sendo nomeados como cotistas unicamente em razão de a vaga ou a especialidade ter sido previamente definida como reservada no sorteio.*
118. *Todas essas distorções, verificadas nos concursos analisados, demonstram que o sorteio é um mecanismo estruturalmente inadequado para assegurar a efetividade das reservas de vagas.*
119. *A resposta encaminhada pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) à equipe de auditoria ilustra esse problema ao reconhecer que, nos casos em que a vaga é classificada como destinada à reserva, o candidato será nomeado pela cota mesmo quando também tenha alcançado pontuação que lhe garantiria aprovação na ampla concorrência. Tal procedimento inverte a lógica estabelecida na legislação, segundo a qual a reserva de vagas deve priorizar candidatos que não alcançariam aprovação pela ampla concorrência, preservando-se o direito à dupla concorrência e evitando o consumo indevido das vagas reservadas por candidatos que já seriam aprovados sem a incidência da política afirmativa.*
120. *Como consequência, essa prática reduz o alcance da política de cotas, pois vagas reservadas deixam de beneficiar candidatos efetivamente dependentes da ação afirmativa, configurando uso inadequado do instrumento e comprometendo sua efetividade.*
121. *Outro critério identificado para a alocação das vagas reservadas é o Índice de Disparidade Racial (IDR), adotado em alguns editais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que direciona as vagas para áreas ou especialidades com menor proporção de docentes pretos e pardos.*
122. *Embora esse método busque incorporar um diagnóstico estrutural de desigualdade racial na composição do corpo docente, sua aplicação no contexto de concursos fragmentados produz distorções relevantes. Ao concentrar a reserva de vagas em determinadas áreas previamente definidas, o IDR restringe o universo de candidatos cotistas aptos a concorrer às vagas reservadas, impedindo que candidatos inscritos em outras especialidades exerçam plenamente o direito à dupla concorrência assegurado pela legislação.*
123. *Além disso, ao vincular a aplicação das cotas a critérios alheios ao desempenho individual no certame, o método pode resultar tanto na perda de vagas reservadas — quando não há candidatos cotistas aprovados nas áreas priorizadas — quanto no consumo indevido dessas vagas por candidatos que obteriam aprovação pela ampla concorrência.*
124. *Dessa forma, ainda que não introduza elemento de aleatoriedade, o IDR reproduz efeitos semelhantes aos do sorteio, ao reduzir o número efetivo de nomeações de cotistas, comprometer a proporcionalidade da política ao longo do concurso e desviar a reserva de vagas de sua finalidade normativa, que é ampliar o acesso de grupos sub-representados sem restringir direitos nem criar barreiras artificiais à concorrência.*
125. *Outro mecanismo utilizado pelas IFES é a chamada lista única de classificação, que também foi incorporada no art. 46, § 3º, inciso III, da Instrução Normativa MGI/MIR/MPI*

- 261/2025. Esse modelo consiste na formação de um único conjunto de classificação que reúne candidatos de diferentes áreas, especialidades ou unidades administrativas, permitindo que a reserva de vagas seja aplicada sobre o total de vagas previstas no edital, e não de forma fragmentada por especialidade. Diferentemente do sorteio e de métodos como o Índice de Disparidade Racial (IDR), a lista única preserva o direito à dupla concorrência e evita a restrição artificial do universo de candidatos cotistas aptos a disputar as vagas reservadas.
126. As evidências empíricas analisadas indicam que a adoção da lista única está associada a resultados significativamente mais elevados de efetividade na aplicação da política de reserva de vagas. Na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), que publicou apenas dois editais no período analisado e adotou lista única sem mecanismos de normalização das notas, foram nomeados 12 candidatos pela reserva para pessoas negras, correspondendo a 23,1% do total de 52 nomeações, com média de efetividade próxima a 90% nos certames analisados.
127. Embora não tenham ocorrido nomeações pela reserva para pessoas com deficiência, o resultado decorreu da ausência de candidatos aprovados nessa condição, e não de limitações do modelo adotado. Situação semelhante foi observada na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que utilizou lista única em três editais e alcançou 18,5% de nomeações de candidatos negros. Além disso, todos os candidatos aprovados pela reserva para PcD foram nomeados.
128. Por outro lado, a auditoria identificou que a adoção da lista única enfrenta limitações metodológicas nos casos em que candidatos de diferentes especialidades realizam provas distintas e não comensuráveis. Nesses cenários, a simples hierarquização dos candidatos em uma mesma lista, sem mecanismos adequados de normalização, pode comprometer o princípio de que os candidatos devem concorrer sob condições equivalentes e com isso gerar riscos à segurança jurídica do certame. Esse desafio não invalida o modelo, mas evidencia a necessidade de critérios técnicos adicionais que assegurem comparabilidade entre as avaliações.
129. A Universidade Federal de Pelotas (UFPel) constitui exemplo de aplicação da lista única combinada com mecanismos de **normalização das notas**, visando a assegurar comparabilidade entre avaliações distintas. No certame regido pelo Edital nº 11/2024, a instituição adotou índice de 'aproveitamento', que relaciona a nota final do candidato à média das notas de sua especialidade, permitindo a formação de lista geral única sem violação do princípio da isonomia.
130. Nesse contexto, a UFPel alcançou efetividade de 100% na aplicação das reservas, com a nomeação de todos os candidatos aprovados pelas cotas, evidenciando que a lista única, quando associada a critérios objetivos de normalização, pode conciliar efetividade e segurança jurídica mesmo em concursos com provas não homogêneas.
131. As evidências também indicam que a efetividade da política pode ser elevada mesmo sem a adoção formal da lista única, desde que não haja fragmentação de editais e que o número de vagas por especialidade seja suficiente para permitir a aplicação dos percentuais legais.
132. O Instituto Federal de Sergipe (IFS), por exemplo, publicou um único edital (Edital de Abertura nº 02/2024) com elevado número de vagas e não utilizou sorteio nem lista única, alcançando 21,4% de nomeações de candidatos negros e 7,7% de nomeações de PcD. Nesse caso, a estrutura do certame permitiu a aplicação das reservas diretamente nas especialidades, sem prejuízo ao percentual global de vagas reservadas.
133. A análise dos casos examinados indica que não há um único modelo procedimental aplicável indistintamente a todos os concursos, sendo necessário que a metodologia adotada para a alocação das vagas reservadas considere as especificidades de cada certame, como o número de vagas ofertadas, a forma de subdivisão por áreas, especialidades ou localidades e a homogeneidade das avaliações realizadas.

134. *Concursos com maior quantitativo de vagas por especialidade ou outra forma de organização tendem a oferecer maior margem para a aplicação de diferentes arranjos procedimentais sem prejuízo à efetividade da política ou à observância dos princípios legais.*
135. *Nesse contexto, a experiência acumulada pelas instituições e as evidências analisadas demonstram que a escolha do método deve ser orientada, sobretudo, pela maximização da efetividade da política de reserva de vagas e pela preservação dos direitos assegurados aos candidatos cotistas, em especial o direito à dupla concorrência, bem como pela mitigação de riscos à segurança jurídica dos certames.*
136. *Modelos como a lista única, eventualmente associada a mecanismos de normalização das notas, podem se mostrar adequados em determinados contextos, assim como outras soluções podem ser suficientes quando o desenho do concurso permite a aplicação direta dos percentuais legais. Em todos os casos, a metodologia adotada deve ser compatível com as características do concurso, fundamentada em experiências já testadas e orientada à obtenção de resultados substantivos, evitando escolhas procedimentais que, embora facilitem a gestão dos certames, comprometam a efetividade da política de ações afirmativas*
137. *Não obstante a existência de diferentes metodologias para a alocação das vagas reservadas, a auditoria constatou que suas limitações, consequências observadas, resultados empíricos e contextos adequados de aplicação ainda não se encontram suficientemente sistematizados nem amplamente divulgados no âmbito da Administração Pública Federal.*
138. *Essa lacuna de orientação normativa e técnica favorece a adoção de soluções improvisadas ou padronizadas de forma inadequada ao desenho dos concursos, como o sorteio ou o Índice de Disparidade Racial (IDR), que, embora possam simplificar a gestão administrativa dos certames, têm se mostrado, nos casos analisados, propensas a gerar distorções relevantes e a comprometer os objetivos substantivos da política de reserva de vagas.*
139. *As evidências examinadas demonstram que os efeitos dessas escolhas procedimentais são diretos e verificáveis. Nos concursos analisados, a utilização de mecanismos compensatórios inadequados reduziu o número efetivo de nomeações de candidatos cotistas em relação ao quantitativo legalmente previsto, restringiu o exercício do direito à dupla concorrência e resultou na realização de certames sucessivos sem o preenchimento das vagas reservadas, mesmo na presença de candidatos cotistas aprovados.*
140. *Esse padrão, reiteradamente observado nos estudos de caso, perpetua situações de sub-representação que a política de ações afirmativas busca corrigir, fragiliza a percepção de equidade e legitimidade dos concursos públicos e amplia o risco de questionamentos administrativos e judiciais, com impactos negativos sobre a eficiência, a previsibilidade e os custos da administração pública*
141. *Diante desse cenário, e considerando as causas institucionais e normativas identificadas, propõe-se encaminhar medidas que promovam maior coerência, previsibilidade e efetividade na implementação da política da reserva de vagas.*
142. *Nesse sentido, considera-se importante **determinar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que, em articulação com o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), no prazo de 180 dias, elabore nota técnica orientando os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre os métodos atualmente disponíveis para a alocação das vagas legalmente reservadas em editais que agrupem diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade ou estruturas regionalizadas, explicitando os contextos em que cada método é melhor indicado, de modo que não comprometam o quantitativo de nomeações de candidatos que optaram por concorrer como cotistas em relação ao número de vagas reservadas ou o direito desses candidatos de concorrer***

concomitantemente às vagas destinadas a ampla concorrência, conforme prevê o art. 7º da Lei 15.142/2025 e o art. 9º da IN MGI/MDHC 260/2025.

143. Propõe-se ainda **recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que, em articulação com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)**, atualize a IN MGI/MDHC 260/2025, em consonância com a nota técnica referida na recomendação anterior, de modo a incluir mecanismos para garantir a efetividade da reserva de vagas para pessoas com deficiência, no caso de editais que agrupem diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade ou estruturas regionalizadas de um mesmo órgão ou entidade
144. A implementação dessas medidas tende a produzir ganhos concretos na aplicação da política de reserva de vagas em concursos públicos fragmentados. Ao orientar os órgãos quanto aos métodos adequados para a alocação das vagas reservadas e aos contextos em que cada mecanismo pode ser utilizado, espera-se reduzir a adoção de soluções que resultam na perda de vagas destinadas a cotistas, ampliar o número efetivo de nomeações de candidatos negros e de pessoas com deficiência e assegurar o exercício pleno do direito à dupla concorrência.
145. Ademais, a padronização das práticas contribui para maior segurança jurídica dos certames, diminuição da judicialização e redução de custos administrativos, ao mesmo tempo em que fortalece a transparência, a previsibilidade para os candidatos e a capacidade de acompanhamento e monitoramento por parte da Administração e dos órgãos de controle.

5. DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE CONFIRMAÇÃO COMPLEMENTAR À AUTODECLARAÇÃO DAS PESSOAS PRETAS E PARDAS

146. A questão 3 da auditoria examinou se as comissões responsáveis pela confirmação complementar à autodeclaração racial — etapa essencial para validar a condição de candidato cotista — estão estruturadas de forma adequada e contam com capacitação suficiente para desempenhar sua função com legitimidade, uniformidade e segurança jurídica.
147. Essa é uma dimensão central da política de cotas, pois a confirmação complementar tem o objetivo de garantir a integridade do processo seletivo, prevenindo fraudes e assegurando que as vagas reservadas sejam de fato destinadas às pessoas pretas e pardas. A qualidade técnica e a padronização das comissões determinam diretamente a justiça, a consistência e a confiabilidade do procedimento.
148. A questão é composta por um único achado, que sintetiza um problema de natureza institucional e operacional com impactos amplos sobre a efetividade da política.
149. O Achado 3.1 (capítulo 5.1 deste relatório) evidenciou que há grande heterogeneidade na capacitação oferecida aos membros das comissões, tanto entre órgãos públicos quanto entre bancas examinadoras. A situação encontrada revelou que a carga horária, o conteúdo, a metodologia e a profundidade dos cursos variam bastante. Identificou-se capacitações com dezenas de horas, mas também treinamentos de apenas uma hora.
150. Essa disparidade se dá em um contexto em que os normativos são claros ao exigir qualificação adequada, pautada em conteúdos específicos sobre igualdade étnico-racial, fundamentos jurídicos das ações afirmativas e parâmetros procedimentais para a avaliação fenotípica.
151. O Decreto 12.536/2025, a IN MGI-MIR-MPI 261/2025, a Resolução CNJ 541/2023 e outros marcos normativos estabelecem critérios objetivos para essa capacitação mínima. A ausência de uniformidade observada contraria esses critérios, enfraquece a legitimidade do procedimento, aumenta o risco de decisões divergentes e expõe o processo a contestação.
152. O achado, portanto, aponta um problema que afeta diretamente a eficácia, a segurança jurídica e a confiança social no procedimento de confirmação complementar.

5.1. Heterogeneidade na capacitação das comissões de confirmação complementar compromete a legitimidade do procedimento

153. A auditoria identificou que há grande heterogeneidade na capacitação oferecida aos membros das comissões responsáveis pela confirmação complementar à autodeclaração racial, tanto entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal quanto entre as principais bancas examinadoras contratadas para a realização de concursos públicos federais.
154. As diferenças observadas abrangem modalidade de oferta, conteúdo, metodologia e, sobretudo, carga horária dos cursos, resultando em assimetrias no nível de preparo dos integrantes das comissões. Em um procedimento sensível, que exige conhecimento técnico específico sobre promoção da igualdade étnico-racial, enfrentamento ao racismo e fundamentos jurídicos das ações afirmativas — e cuja legitimidade depende da uniformidade de critérios — essa diversidade de padrões pode comprometer a consistência das avaliações, gerar decisões divergentes e expor o processo à contestação e à insegurança jurídica.
155. O Decreto 12.536/2025, em seu art. 8º, § 1º, III, determina que os membros das comissões devem ter participado de oficina ou curso sobre igualdade étnico-racial, fundamentado no conteúdo a ser disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no art. 49, § 1º, da Lei 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial). Determinação/orientação semelhante consta no art. 19, § 1º, III, da IN MGI-MIR-MPI 261/2025.
156. No âmbito do Poder Judiciário, o art. 6º, § 1º, III, da Resolução CNJ 541/2023 estabelece carga horária mínima de vinte horas e define conteúdos específicos a serem abordados. Há, portanto, um conjunto de critérios normativos voltados à qualificação técnica das comissões, que pressupõe capacitação estruturada, substancial e minimamente uniforme.
157. Contudo, a análise realizada demonstra que esses critérios têm sido aplicados de modo incompleto, fragmentado ou inexistente em diversas instituições da Administração Federal.
158. As evidências foram obtidas por meio de entrevistas com as três principais bancas examinadoras que atuam em concursos federais (FGV, Cesgranrio e Cebraspe) e de ofícios enviados a 151 órgãos e entidades federais. As respostas revelam disparidades muito amplas. Enquanto algumas instituições oferecem capacitações com carga horária de sessenta horas (como UFG, UFGD e UFRJ), outras oferecem treinamentos com menos de cinco horas: UFSM (quatro horas), UFAC (três horas), IFMS (duas horas) e Unifei (uma hora).
159. Além da carga horária, há disparidades metodológicas: algumas capacitações envolvem cursos estruturados, aulas expositivas, debates e oficinas presenciais; outras restringem-se a módulos com baixa carga horária, sem verificação de participação efetiva dos integrantes e critérios claros de certificação e conclusão com aproveitamento. As bancas examinadoras também apresentam diferenças significativas na forma como organizam suas capacitações internas, o que reforça a assimetria.
160. A equipe de auditoria identificou como **possível causa da situação encontrada a existência de lacunas específicas na regulamentação, de responsabilidade dos órgãos centrais**. O Ministério da Igualdade Racial (MIR), embora responsável por disponibilizar o conteúdo de referência para capacitações, ainda não publicou o material previsto na legislação, tampouco regulamentou carga horária, modalidades de oferta aceitáveis (presenciais ou a distância, síncronos ou assíncronos), metodologias didáticas ou critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento. A ausência desse conteúdo padronizador impacta diretamente a qualidade das capacitações promovidas pelos demais órgãos.
161. No Poder Judiciário e no Ministério Público, ainda que existam normativos próprios, constatou-se que esses regulamentos não detalham aspectos fundamentais, como modalidade

de oferta das capacitações, obrigatoriedade de módulos práticos ou aferição efetiva do aproveitamento dos integrantes.

162. Além disso, o art. 5º, § 3º, da Resolução CNMP 170/2017 estabelece que a avaliação pode ser feita 'primordialmente com base no fenótipo ou, subsidiariamente, em informações adicionais', o que contrasta com o entendimento consolidado no Poder Executivo e no Poder Judiciário, segundo o qual a avaliação deve ser exclusivamente fenotípica, vedando-se o uso de prova de ancestralidade ou laudos médicos, dermatológicos, genéticos ou antropológicos — como previsto no art. 9º do Decreto 12.536/2025 e no art. 9º da Resolução CNJ 541/2023.
163. A existência de discrepâncias e lacunas normativas tende a gerar divergências nos critérios utilizados pelas comissões responsáveis pela confirmação complementar à autodeclaração racial dos concursos, decisões não uniformes e potenciais questionamentos judiciais. A falta de parâmetros mínimos também compromete a legitimidade e a segurança jurídica do procedimento de confirmação complementar, sobretudo porque a missão das comissões exige sensibilidade técnica, conhecimento normativo, preparo metodológico e capacidade de condução de análises fenotípicas alinhadas aos critérios legais. Com formações extremamente desiguais, aumenta o risco de decisões incoerentes ou arbitrárias, ampliando o potencial de litigiosidade e reduzindo a confiança dos candidatos e da sociedade na integridade do procedimento.
164. Apesar dos problemas identificados na implementação das políticas de reserva de vagas, **foram observadas boas práticas relevantes**, entre as quais se destaca a instituição do Banco Nacional de Especialistas pelo Poder Judiciário, destinado ao cadastramento e à gestão de profissionais com formação e experiência em questões raciais para atuação em comissões de heteroidentificação.
165. Essa iniciativa, prevista nos arts. 15 a 19 da Resolução CNJ 541/2023, estabelece um cadastro nacional de especialistas previamente habilitados, com critérios mínimos de qualificação, capacitação específica e atualização periódica, sob coordenação e supervisão do Conselho Nacional de Justiça, a quem compete definir diretrizes, promover capacitações, manter o banco atualizado e assegurar a observância de padrões uniformes de atuação.
166. O Banco permite que os Tribunais de Justiça e demais órgãos do Judiciário selecionem e designem membros para as comissões de heteroidentificação a partir de uma base nacional comum, reduzindo a dependência de soluções locais improvisadas e mitigando riscos associados à falta de expertise técnica ou à composição inadequada das comissões.
167. Ademais, ao possibilitar o compartilhamento de especialistas entre diferentes certames, órgãos e unidades da federação, a iniciativa contribui para a padronização nacional dos procedimentos, a coerência decisória e a rastreabilidade das avaliações, além de favorecer a redução da judicialização e o aumento da segurança jurídica. Trata-se, portanto, de uma solução institucional promissora, que alia governança centralizada, qualificação técnica e racionalização de recursos, com potencial de inspirar modelos semelhantes em outros Poderes da Administração Pública Federal.
168. **Outra boa prática identificada** consiste no aproveitamento recíproco dos resultados de procedimentos de heteroidentificação entre concursos distintos, a exemplo do que ocorre no Exame Nacional da Magistratura e no Exame Nacional dos Cartórios.
169. O Exame Nacional da Magistratura (ENAM), instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), adota procedimento formal de heteroidentificação para validação da autodeclaração racial de candidatos negros (pretos e pardos), como parte integrante das políticas de ação afirmativa no âmbito do Poder Judiciário.
170. Esse procedimento está disciplinado principalmente pela Resolução CNJ 541/2023, que criou comissões de heteroidentificação no âmbito dos Tribunais de Justiça, estabelecendo critérios uniformes, composição qualificada das comissões, registro formal das decisões e possibilidade de controle e revisão.

171. A Resolução CNJ 531/2023 instituiu o ENAM como etapa nacional obrigatória e prévia aos concursos da magistratura, conferindo caráter padronizado e nacional ao processo seletivo. Posteriormente, a Resolução CNJ 614/2025, que alterou a Resolução 541/2023, passou a permitir expressamente o aproveitamento recíproco dos resultados da heteroidentificação entre o ENAM e o Exame Nacional dos Cartórios (ENAC), consolidando um modelo integrado de confirmação complementar à autodeclaração racial no Judiciário.
172. Na prática, o procedimento funciona da seguinte forma: o candidato se autodeclara negro no ato da inscrição no ENAM, sendo posteriormente submetido à avaliação por comissão de heteroidentificação constituída no Tribunal de Justiça de sua unidade federativa, composta por membros capacitados e observando critérios objetivos definidos pelo CNJ.
173. A avaliação pode envolver análise de imagens e, quando necessário, entrevista por videoconferência, sendo todo o procedimento gravado para fins de transparência, rastreabilidade e eventual interposição de recursos administrativos. Uma vez validada a autodeclaração, o resultado pode ser aproveitado tanto no ENAM quanto no ENAC, mediante validação formal pelo Tribunal competente e apresentação do respectivo comprovante, respeitado o prazo de validade de quatro anos do certificado de habilitação.
174. Esse modelo tem como objetivos centrais garantir uniformidade decisória, reduzir a duplicidade de procedimentos, otimizar custos administrativos, diminuir riscos de judicialização e ampliar a segurança jurídica, ao mesmo tempo em que fortalece a efetividade da política de democratização do acesso à magistratura e às serventias extrajudiciais, assegurando maior representatividade racial no sistema de justiça.
175. Diante desse conjunto de evidências, e considerando as causas que originam as discrepâncias — em especial, a ausência de conteúdo padronizador por parte do MIR e a insuficiência das normas do CNJ e do CNMP para garantir uniformidade integral — torna-se necessário encaminhar medidas que corrijam essas assimetrias e reforcem a legitimidade do procedimento.
176. Nesse sentido, **propõe-se determinar ao MIR** que disponibilize, no prazo de 90 dias, o conteúdo que deve orientar as capacitações dos membros das comissões. Também é oportuno **recomendar ao MIR, em articulação com o MGI**, que estabeleçam os requisitos mínimos a serem exigidos das capacitações, em termos de carga horária mínima, modalidades de oferta a serem adotadas e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância.
177. **Para o CNJ, propõe-se recomendar** que ele avalie a oportunidade e conveniência de aprimorar os requisitos mínimos exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração nos concursos do Poder Judiciário, em termos de modalidade de oferta a ser adotada e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância.
178. Propõe-se ainda **recomendar ao CNMP** que avalie a oportunidade e conveniência de estabelecer os requisitos mínimos a serem exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração nos concursos do Ministério Público, em termos de carga horária mínima, modalidades de oferta a serem adotadas e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância. Além disso, propõe-se **recomendar** que ele adeque o art. 5º, § 3º, da Resolução 170/2017 com os critérios estabelecidos no Decreto 12.536/2025 e na Resolução CNJ 541/2023, assegurando uniformidade na orientação dada às comissões.
179. Por fim, cabe **recomendar ao MGI** que desenvolva estudos com o objetivo de avaliar a aplicabilidade da implementação de um banco nacional de especialistas destinado ao cadastramento e à gestão de profissionais com formação e experiência em questões raciais

para atuação em comissões de heteroidentificação, tendo como referência inicial o previsto nos arts. 15 a 19 da Resolução CNJ 541/2023, e a implementação do aproveitamento recíproco dos resultados de procedimentos de heteroidentificação entre concursos distintos, com base na experiência do Judiciário formalizada na Resolução CNJ 614/2025.

180. *A implementação das determinações e recomendações propostas tende a produzir ganhos concretos e verificáveis para a política de reserva de vagas e para a Administração Pública. A padronização das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar, com definição de carga horária mínima, conteúdos obrigatórios e métodos de aferição de participação, permitirá reduzir a variabilidade nos critérios de avaliação, aumentando a consistência das decisões e a previsibilidade dos procedimentos.*
181. *Esse aprimoramento pode ser acompanhado por indicadores objetivos, como a uniformização da carga horária das capacitações, a adoção de currículos comuns, a diminuição da taxa de indeferimentos revertidos em recursos administrativos ou judiciais e a redução do número de decisões divergentes entre órgãos e certames semelhantes.*
182. *Ademais, o fortalecimento da qualificação técnica das comissões cria condições institucionais para a redução da judicialização dos concursos, com impactos diretos sobre a eficiência administrativa, a celeridade das nomeações e a diminuição de custos associados a retrabalho e litígios.*
183. *Por fim, a criação de bases padronizadas de capacitação e a eventual adoção de mecanismos como o banco nacional de especialistas e o aproveitamento recíproco de resultados de heteroidentificação viabilizam inovações futuras na gestão dos concursos, passíveis de monitoramento por meio de métricas como tempo médio de realização dos procedimentos, custo por certame, número de procedimentos reaproveitados e grau de satisfação dos candidatos, reforçando a legitimidade, a transparência e a segurança jurídica do procedimento de confirmação complementar.*

6. BARREIRAS ADMINISTRATIVAS E NORMATIVAS AO ACESSO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NOS CONCURSOS PÚBLICOS

184. *A quarta questão de auditoria examinou se nos editais de concurso ou no arcabouço normativo vigente existem dispositivos que criam barreiras ao acesso das pessoas com deficiência às vagas reservadas no serviço público federal. Esse aspecto é central para a efetividade da política de inclusão, pois a reserva de vagas só cumpre seu propósito se os mecanismos de comprovação da deficiência e de aplicação da política forem claros, acessíveis e não onerarem indevidamente o candidato.*
185. *A análise buscou identificar entraves normativos, procedimentais ou operacionais que possam restringir indevidamente a participação de PcD nos certames. A questão resultou em dois achados, que abordam problemas distintos, mas inter-relacionados, ambos com impacto direto sobre a segurança jurídica do processo e sobre a igualdade de oportunidades.*
186. *O Achado 4.1 (capítulo 6.1 deste relatório) trata da ausência de uma metodologia padronizada para avaliação da deficiência no contexto dos concursos públicos federais. A situação observada revela grande heterogeneidade entre órgãos, entidades e bancas examinadoras quanto aos critérios e instrumentos utilizados para verificar o enquadramento do candidato como pessoa com deficiência.*
187. *Embora o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015) estabeleça que a avaliação deve ser biopsicossocial e determine que o Poder Executivo desenvolva instrumentos oficiais para esse fim, tais instrumentos ainda não foram formalizados.*
188. *Em consequência, cada órgão adota procedimentos distintos — que vão desde análises exclusivamente documentais até o uso de metodologias diversas baseadas em normativos ou manuais internos. Essa falta de uniformidade afeta a previsibilidade, aumenta a insegurança jurídica e eleva o risco de decisões inconsistentes ou de reconhecimento inadequado do enquadramento como PcD.*

189. O Achado 4.2 (capítulo 6.2 deste relatório) evidencia que também não há padronização quanto aos requisitos para aceitação dos laudos médicos exigidos para comprovação da deficiência, que variam entre Poderes e instituições. A ausência de um marco regulatório uniforme, sobretudo no âmbito do Judiciário e do Ministério Público, gera inconsistências, expõe candidatos a exigências desproporcionais e afronta princípios como a razoabilidade, a não discriminação e a dignidade da pessoa humana.

6.1. Ausência de metodologia padronizada para avaliação das deficiências

190. Verificou-se que não há metodologia padronizada de avaliação das deficiências para fins de aplicação da reserva de vagas para PcD nos concursos públicos federais, embora o art. 2º, §§ 1º e 2º da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) disponha que a avaliação da deficiência, quando necessária, deve ser biopsicossocial, e que cabe ao Poder Executivo criar instrumentos para avaliação.
191. A equipe de auditoria verificou que os órgãos e entidades utilizam métodos diversos de avaliação, o que gera insegurança nos candidatos (que não sabem qual metodologia será adotada para avaliação da sua deficiência) e maior risco de fraudes, no caso dos órgãos que se baseiam apenas na análise documental dos laudos médicos apresentados.
192. No curso da fiscalização, a equipe realizou entrevistas com dois institutos que atuam em defesa das pessoas com deficiência (APAE Brasil e ANAPcD) e realizou dinâmica de grupo focal com candidatos que prestam concursos públicos para as vagas reservadas a PcD. Tanto nas entrevistas quanto no grupo focal, foi relatado que uma das dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência é o fato de que, apesar de já existir um modelo de avaliação biopsicossocial da deficiência (que utiliza o Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado – IFBrM), ele ainda não foi reconhecido formalmente pela legislação brasileira. Por essa razão, órgãos e entidades federais vêm utilizando uma multiplicidade de formas de avaliação.
193. Tal fato se confirmou nas respostas aos ofícios de requisição de informações. Por exemplo:
- a) alguns órgãos responderam que sua avaliação consiste na análise dos laudos apresentados (ex.: UFABC, UFAM, UFGD, UFMS, Unifal);
 - b) o Ipea afirmou que a avaliação da deficiência em seu concurso se baseou na apostila ‘Enquadramento das pessoas com deficiência e reabilitadas’ do Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria de Inspeção do Trabalho;
 - c) a UFRGS respondeu que utiliza as orientações dispostas nas páginas 41-42 do ‘Manual de perícia oficial em saúde do servidor público federal’, na Portaria SEGRT/MP 19, de abril de 2017 e na Resolução CFM 2.430/2025; e
 - d) a UFRN respondeu que utiliza o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBrA), em fase de transição para utilização do Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM).
194. A equipe de auditoria também realizou entrevistas com os gestores do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e com as três principais bancas examinadoras responsáveis por organizar certames federais (Cesgranrio, FGV e Cebraspe). Tanto os gestores quanto uma das bancas examinadoras alegaram preocupação com o risco de as vagas reservadas para PcD serem eventualmente ‘monopolizadas’ por candidatos que apresentem laudo para Transtorno do Espectro Autista (TEA), ainda que em alguns casos essa condição não obstrua a participação em igualdade de condições com as demais pessoas (requisito para caracterização da deficiência, de acordo com o caput art. 2º da Lei 13.146/2015). Esse risco se deve a dois fatores, detalhados a seguir.
195. O primeiro consiste em um conflito legislativo. Como dito, o estatuto da Pessoa com Deficiência estabelece que um impedimento é considerado deficiência quando é de longo prazo

e, em interação com uma ou mais barreiras, impede a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade em igualdade de condições com as demais.

196. *No entanto, a Lei 12.764/2012 (que instituiu a Política Nacional de Proteção da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista), em seu art. 1º, § 2º, é taxativa ao dispor que ‘a pessoa com Transtorno do Espectro Autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais’.*

197. *Importante frisar que o parágrafo único do art. 1º da Lei 14.126/2021, que classifica a visão monocular como deficiência sensorial, do tipo visual, dispõe que a avaliação biopsicossocial é necessária para fins de reconhecimento da condição de pessoa com deficiência, exigência não prevista na Lei 12.764/2012, que trata do Transtorno do Espectro Autista.*

198. *Já o segundo motivo é o fato de, como dito, ainda não haver uma metodologia formalizada e padronizada para avaliação da deficiência. Isso dificulta que as comissões multidisciplinares de avaliação justifiquem o eventual não enquadramento de candidatos como pessoas com deficiência quando eles apresentam laudos que atestam a condição de pessoa com Transtorno do Espectro Autista.*

199. *Em consequência, cria-se insegurança jurídica, pois candidatos com Transtorno do Espectro Autista não reconhecidos como PcD pela comissão multidisciplinar podem recorrer à via judicial (o que pode paralisar certames públicos e aumentar os custos judiciais para o Estado e para as bancas examinadoras), além do risco de que candidatos usufruam das vagas reservadas para PcD sem que sua condição configure deficiência à luz do que prevê o caput do art. 2º da Lei 13.146/2015.*

200. *Quanto às **boas práticas**, verificou-se que, embora ainda não haja um modelo único de avaliação da deficiência, alguns órgãos estão tomando iniciativas para tentar adotar o modelo biopsicossocial nos seus processos seletivos:*

a) a UFRRJ ministrou o curso ‘Avaliação da Pessoa com Deficiência’ para sua comissão multidisciplinar de avaliação, com carga horária de nove horas e a seguinte ementa: Noções de Direito; Visão do Magistrado; Conceito CIF; Instrumentos Técnicos: IFBrA, IFBrM e outros;

b) a UFS recebeu o II Seminário e Reunião Nacional de Gestores de Acessibilidade das Universidades Federais (CONACESSI), que ocorreu entre os dias 14 e 16 de maio de 2025. Nele, houve discussões sobre temas relevantes como o cadastro da PcD para acessar os processos seletivos da universidade e ‘Avaliação da Deficiência: Uso Prático do IFBRM nos processos seletivos’; e

c) a UFRN respondeu que utiliza, para fins de avaliação da deficiência, o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBrA), em fase de transição para utilização do Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM).

201. *Um passo fundamental para a solução do problema é que o Poder Executivo elabore metodologia para avaliação da deficiência, como ordena o art. 2º, § 2º, da Lei 13.146/2015. Como a equipe de auditoria verificou que esta Corte já instaurou processo para fiscalizar a implementação do modelo único de avaliação (TC 003.487/2025-3, Min. Relator Antonio Anastasia), **dispensa-se recomendações ou encaminhamentos quanto a este achado.***

202. *Entre os benefícios esperados da futura implementação da metodologia de avaliação, cita-se o aumento da segurança jurídica do processo de avaliação e a redução do risco de inclusão e exclusão indevidas de PcD ao acesso a diversos serviços públicos, inclusive às vagas reservadas em concursos públicos.*

6.2. Ausência de padronização dos requisitos de aceitação dos laudos médicos

203. *Verificou-se que, para os concursos para servidores do Judiciário, não há regras padronizadas no tocante à aplicação da reserva de vagas para PcD. No âmbito do Ministério Público, ainda que a Resolução CNMP 81/2012 discipline a reserva de vagas para PcD nos*

concursos públicos, não há regras quanto aos requisitos a serem exigidos da documentação para comprovação da deficiência.

204. Em consequência, abre-se margem para que os editais tragam exigências que inviabilizem a participação de PcD nos concursos, o que feriria os princípios da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), da não discriminação (CF, art. 3º, IV) e da razoabilidade que rege os atos da Administração Pública (art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999).
205. No grupo focal com candidatos que prestam concursos públicos para as vagas reservadas a PcD, foi mencionada a dificuldade que estes encontram para obter e apresentar os documentos exigidos para comprovação da deficiência. Os participantes relataram que há órgãos que solicitam que a documentação respeite uma forma específica ou que tenha sido emitida em determinado prazo (muitas vezes exíguo), o que os obriga a terem que obter repetidos laudos com o mesmo diagnóstico para poder participar dos certames.
206. Em entrevista com os gestores do CNJ e do CNMP, percebeu-se também que o primeiro não possui Resolução que estabeleça regras para a reserva de vagas para PcD nos concursos para servidores efetivos (a exemplo da Resolução CNJ 203/2015, que regulamenta as cotas para pessoas negras nos concursos do Poder Judiciário). Quanto ao segundo, apesar de a Resolução CNMP 81/2012 disciplinar a reserva de vagas para PcD, tal normativo não prevê regras específicas sobre os requisitos a serem exigidos da documentação para comprovação da deficiência (inclusive no que diz respeito à data de emissão).
207. Esse vácuo normativo abre margem para que os editais de concursos tragam exigências sobre os laudos médicos que possam dificultar ou mesmo inviabilizar a participação das PcD, como datas de emissão muito recentes, inclusive para pessoas com Transtorno do Espectro Autista ou deficiências permanentes, e obrigatoriedade de que a documentação tenha de ser apresentada em um formato específico, o que pode fazer com que o candidato tenha que obter repetidos laudos para participar dos certames, tornando o processo inviável financeiramente ao candidato portador de deficiência.
208. Como **boa prática**, registra-se que, recentemente, o Poder Executivo uniformizou as regras a respeito dos laudos médicos a serem apresentados pelos candidatos às vagas reservadas a PcD em seus concursos, por meio dos arts. 14 a 17 da IN MGI/MDHC 260/2025:
- Art. 14. Para fins da análise documental para caracterização da deficiência, a pessoa optante pela reserva de vagas deverá encaminhar a documentação comprobatória emitida por pessoa profissional legalmente habilitada especialista na área da deficiência.
- Parágrafo único. A documentação destinada à caracterização da deficiência poderá ser apresentada até o final do período de inscrições do certame.
- Art. 15. A documentação caracterizadora da deficiência deverá conter a identificação de quem se candidatou, a espécie e o grau ou o nível de sua deficiência, a data da emissão e a assinatura da pessoa profissional responsável, com o número de sua inscrição no Conselho Regional Profissional respectivo.
- § 1º A documentação caracterizadora da deficiência deverá ter sido emitida nos últimos trinta e seis meses contados da data de publicação do edital do certame, exceto no caso das pessoas candidatas cuja deficiência se enquadre no art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, ou das pessoas candidatas com outros impedimentos irreversíveis que caracterizem deficiência permanente.
- Art. 16. Relatório de avaliação biopsicossocial da deficiência, emitido nos últimos trinta e seis meses, poderá ser utilizado como documentação caracterizadora da deficiência.
- Art. 17. Sem prejuízo do disposto no art. 15, a pessoa candidata poderá informar, durante o período de inscrições do certame, o reconhecimento administrativo prévio da deficiência, encaminhando documentação expedida por órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional. (grifo da equipe de auditoria)
209. Essa padronização permite que o candidato utilize a mesma documentação em mais de um concurso para órgão ou entidade do Poder Executivo Federal. Além disso, ela estabelece um

período razoável para sua emissão (últimos trinta e seis meses contados da publicação do edital), além de dispensar tal exigência dos candidatos com impedimentos irreversíveis que caracterizem deficiência permanente, o que atende ao princípio da razoabilidade que rege os atos da Administração Pública (art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999).

210. *Portanto, propõe-se **recomendar ao CNJ** que avalie a oportunidade e conveniência de elaborar normativo que estabeleça regras para aplicação da reserva de vagas para pessoas com deficiência em todos os concursos públicos do Poder Judiciário (a exemplo da Resolução CNJ 203/2015, que regulamenta a reserva de vagas para pessoas negras).*
211. *Já no âmbito do Ministério Público, propõe-se **recomendar ao CNMP** que avalie a oportunidade e conveniência de harmonizar o art. 16, inciso IV, da Resolução CNMP 81/2012 com o previsto nos arts. 14 a 17 da IN MGI/MDHC 260/2025.*
212. *A implementação das recomendações propostas tende a gerar benefícios objetivos para a política de reserva de vagas destinada às pessoas com deficiência.*
213. *A padronização dos requisitos para aceitação da documentação comprobatória da deficiência permitirá reduzir barreiras administrativas à inscrição de PcD, ampliando o universo de candidatos aptos a concorrer às vagas reservadas.*
214. *Esses efeitos poderão ser aferidos, por exemplo, por meio do aumento do número de inscrições de pessoas com deficiência, da redução da taxa de indeferimentos por motivos formais relacionados à documentação, e da diminuição da necessidade de reapresentação de laudos médicos em concursos sucessivos.*
215. *Ademais, a harmonização normativa entre os ramos do Judiciário, do Ministério Público e o Poder Executivo tende a reduzir a heterogeneidade dos editais, conferindo maior previsibilidade aos candidatos e diminuindo o volume de questionamentos administrativos e judiciais relacionados às exigências documentais, com impactos positivos sobre a eficiência dos certames, o tempo de processamento das inscrições e os custos administrativos.*
216. *Por fim, a adoção de parâmetros razoáveis e uniformes fortalece a segurança jurídica e a legitimidade da política, criando condições para o acompanhamento sistemático da implementação das reservas de vagas por meio de indicadores como tempo médio de análise documental, custo por candidato avaliado e taxa de judicialização dos concursos.*

7. CRITÉRIOS DE NOMEAÇÃO, APLICAÇÃO DAS COTAS E COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES DE CONCURSO

217. *A quinta questão da auditoria examinou se existem fragilidades que dificultam a nomeação adequada dos candidatos beneficiários das políticas de reserva de vagas nos concursos públicos federais, seja no momento da aplicação dos critérios de classificação, seja na etapa de validação da condição declarada ou na própria estrutura administrativa das comissões que conduzem os certames.*
218. *Essa questão é relevante porque a efetividade das ações afirmativas depende não apenas da previsão de cotas nos editais, mas também de sua execução concreta, mediante procedimentos claros, coerentes e juridicamente seguros. A análise resultou em três achados distintos, que tratam de problemas de natureza normativa, operacional e institucional, todos capazes de comprometer a correta implementação da política de cotas nos concursos públicos federais.*
219. *O Achado 5.1 (capítulo 7.1 deste relatório) identificou inconsistências na forma como os órgãos e entidades aplicam os critérios de nomeação dos candidatos optantes pelas reservas de vagas. A situação encontrada revelou grande diversidade de interpretações sobre o art. 7º, § 2º, da Lei 15.142/2025 (e seu correspondente da Lei 12.990/2014), especialmente no que se refere ao enquadramento dos candidatos aprovados simultaneamente na ampla concorrência e na lista reservada.*
220. *Alguns órgãos nomeiam tais candidatos exclusivamente pela ampla concorrência, como determina o critério legal, enquanto outros os nomeiam pela reserva ou utilizam métodos*

aleatórios, como sorteios, produzindo distorções e reduzindo a efetividade das cotas. Esse cenário demonstra ausência de padronização e risco de injustiças, além de comprometer a segurança jurídica e a correta mensuração dos resultados da política.

221. *O Achado 5.2 (capítulo 7.2 deste relatório) evidenciou a existência de incompatibilidades entre a Instrução Normativa Conjunta MGI–MIR–MPI 261/2025 e o Decreto 12.536/2025, que regulamenta a Lei 15.142/2025. Enquanto a lei e o decreto asseguram a participação dos candidatos optantes pelas cotas em todas as etapas dos concursos, desde que atingida a nota mínima, a instrução normativa introduziu exceções não autorizadas, permitindo cláusulas de barreira em situações além daquelas previstas na legislação.*
222. *Essa divergência normativa gera insegurança jurídica e abre margem para restrições indevidas à participação dos candidatos cotistas, com impactos diretos sobre o alcance e a legitimidade das ações afirmativas. O achado destaca, portanto, a necessidade de revisão normativa para restabelecer a coerência e a hierarquia das normas aplicáveis.*
223. *O Achado 5.3 (capítulo 7.3 deste relatório), por sua vez, revelou a ausência de diversidade racial e de inclusão de pessoas com deficiência na composição das comissões de servidores responsáveis pela organização dos concursos públicos. A situação encontrada mostrou que quase nenhum dos órgãos questionados adota critérios de representatividade, com exceção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Ministério Público do Trabalho (MPT), do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5).*
224. *Esse déficit de diversidade implica riscos à imparcialidade e à sensibilidade das decisões tomadas, especialmente em processos seletivos que envolvem políticas afirmativas. Além disso, contraria princípios constitucionais de igualdade, dignidade e não discriminação, bem como diretrizes de marcos legais como o Estatuto da Igualdade Racial e o Estatuto da Pessoa com Deficiência.*
225. *O achado demonstra que a falta de representatividade não é apenas um problema ético ou simbólico, mas um fator estrutural que afeta a governança, a legitimidade e a efetividade da política de cotas nos concursos públicos.*

7.1. Inconsistências na aplicação dos critérios de nomeação de candidatos optantes pelas reservas de vagas

226. *A auditoria identificou inconsistências na forma como diferentes órgãos e entidades da Administração Pública Federal aplicam os critérios de nomeação de candidatos optantes pelas reservas de vagas, especialmente no que se refere à definição da lista — ampla concorrência ou vagas reservadas — pela qual esses candidatos são efetivamente nomeados quando obtêm pontuação suficiente para aprovação em ambas.*
227. *Esse aspecto é relevante porque o correto enquadramento do candidato no momento da nomeação é determinante para a efetividade da política de cotas. O problema torna-se ainda mais sensível diante da diversidade de práticas adotadas pelos órgãos e bancas examinadoras, revelando ausência de padronização e interpretações em desconformidade com a legislação aplicável.*
228. *Conforme dispõe o art. 7º, § 2º, da Lei 12.990/2014 — dispositivo aplicável por simetria à Lei 15.142/2025, art. 7º, § 2º —, candidatos pretos, pardos, indígenas e quilombolas que optam pela reserva de vagas e que são aprovados e nomeados dentro do número de vagas oferecido para a ampla concorrência não devem ser computados para efeito de preenchimento das vagas reservadas.*
229. *A finalidade do comando legal é garantir que as vagas destinadas às cotas atendam, de fato, candidatos que delas necessitam, evitando a sobreposição entre as listas e assegurando o alcance das metas de inclusão previstas na política pública. Apesar disso, a aplicação prática deste dispositivo apresenta heterogeneidade entre os órgãos, indicando falta de diretrizes normativas uniformes.*

230. A situação encontrada demonstra que as interpretações e procedimentos variam amplamente. O TCU enviou questionário a 151 órgãos e entidades. Dos respondentes, 74 informaram nomear o candidato pela ampla concorrência quando este alcança nota suficiente para ocupar uma vaga nessa lista, ainda que tenha optado pela reserva. Entre esses órgãos estão, por exemplo, a Câmara dos Deputados, o Instituto Rio Branco, a Polícia Rodoviária Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional, a UFG, a UFC, a UFS e a UFF. Oito órgãos, a exemplo do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do TRF-2 e da Anvisa, responderam que eles seriam nomeados pelas cotas.
231. Há ainda um terceiro grupo, de quatorze órgãos, que responderam que adotam como critério a 'forma mais benéfica ao candidato' ou que decidem conforme a ordem de surgimento das vagas, caso observado em respostas da Receita Federal, da Controladoria-Geral da União, do STM, da UFCG, da UFFS e da UFMA.
232. As evidências colhidas demonstram que muitos órgãos têm atuado em desconformidade com o art. 3º da Lei 12.990/2014, absorvido pelo art. 7º, § 2º, da Lei 15.142/2025. Os efeitos desse cenário são expressivos. A utilização de critérios divergentes gera redução da efetividade da política, pois candidatos optantes pelas cotas que alcançam nota suficiente para aprovação pela ampla concorrência acabam, em determinados certames, sendo nomeados pela reserva, diminuindo o número de beneficiários atendidos. Também produz desigualdade de tratamento entre candidatos de diferentes órgãos e concursos, comprometendo os princípios da isonomia e da segurança jurídica.
233. Além disso, a ausência de padronização e publicidade dificulta o monitoramento e o controle social, especialmente quando os critérios utilizados pelas bancas não são publicizados de forma clara e transparente.
234. Alguns órgãos, no entanto, apresentam **boas práticas** que mitigam esse problema. A UFAC e a UFVJM publicam, juntamente com seus editais de abertura, a ordem de nomeação prevista para todas as vagas, incluindo as destinadas à reserva. Essa transparência aumenta a previsibilidade do processo, reduz disputas interpretativas posteriores e facilita o acompanhamento público do cumprimento das cotas.
235. Diante da situação encontrada e das causas identificadas, torna-se necessário padronizar os procedimentos de nomeação e garantir a correta aplicação da política de cotas. Desse modo, propõe-se **recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)** que estabeleça diretrizes normativas e orientações técnicas padronizadas sobre a aplicação do art. 7º, § 2º, da Lei 15.142/2025 e do art. 10 da IN MGI/MDHC 260/2025, assegurando que candidatos optantes pelas cotas, quando aprovados dentro do quantitativo de vagas da ampla concorrência, sejam nomeados por esta última lista.
236. A adoção dessa medida deve resultar em maior efetividade e justiça distributiva na aplicação da política de cotas, ampliando o número de beneficiários reais da reserva de vagas. Também tende a promover a padronização dos procedimentos de nomeação, fortalecendo a segurança jurídica, a equidade e a previsibilidade dos concursos públicos federais.

7.2. Incompatibilidade entre dispositivos da IN MGI-MIR-MPI 261/2025 e o Decreto 12.536/2025, que regulamenta a Lei 15.142/2025

237. A auditoria identificou incompatibilidades entre dispositivos da Instrução Normativa Conjunta MGI-MIR-MPI 261/2025 e o Decreto 12.536/2025, que regulamenta a Lei 15.142/2025 (nova Lei de Cotas).
238. Esse problema é significativo porque o decreto foi editado para normatizar diretamente o conteúdo da lei e possui hierarquia normativa superior ao de uma instrução normativa. Ao introduzir previsões que divergem da lei ordinária e do decreto regulamentador, a IN 261/2025, além de desrespeitar o princípio da hierarquia das normas, gera insegurança

jurídica e cria restrições indevidas à participação de candidatos beneficiários da política de cotas, especialmente no que diz respeito às cláusulas de barreira aplicáveis às diferentes etapas dos concursos públicos federais.

239. *O marco legal aplicável é inequívoco. O art. 6º da Lei 15.142/2025 determina que os editais devem garantir a participação de pessoas pretas, pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas em todas as etapas do certame, sempre que alcançada a nota mínima exigida.*
240. *O Decreto 12.536/2025, em seus arts. 19 e 23, reforça esse comando, definindo expressamente que as pessoas beneficiárias devem participar de todas as fases desde que atingida a nota mínima, e autorizando o MGI a editar normas complementares, desde que compatíveis com o decreto. O parágrafo único do art. 23 estabelece ainda uma única exceção: a possibilidade de que o Concurso Nacional Unificado (CNU) seja excepcionalizado por ato da Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Não há autorização legal ou regulamentar para outras flexibilizações ou hipóteses de restrição.*
241. *A situação encontrada demonstra que a Instrução Normativa Conjunta 261/2025 extrapolou os limites estabelecidos pela lei e pelo decreto. Seu art. 11 permite, em duas situações distintas, a adoção de cláusulas de barreira para candidatos optantes pela reserva de vagas:*
 - a) em certames independentes realizados em mais de uma fase, é possível que o edital estabeleça limites para o número de candidatos cotistas aprovados em cada fase (art. 11, § 1º, II); e*
 - b) em certames unificados, também realizados em mais de uma etapa, ocasião em que autoriza a previsão livre de cláusulas de barreira, ‘não se aplicando as limitações previstas nos incisos do § 1º’ (art. 11, § 2º).*
242. *Em ambos os casos, a IN introduz restrições adicionais não previstas na legislação e não autorizadas pelo Decreto 12.536/2025, criando exceções que ultrapassam o espaço regulamentar permitido pela hierarquia normativa.*
243. *A análise da equipe demonstrou que essa incompatibilidade ocorre porque a IN 261/2025 — norma infralegal — não observou plenamente os limites estabelecidos pelo art. 6º da Lei 15.142/2025 nem pelo Decreto 12.536/2025. Ambos asseguram participação plena dos candidatos cotistas em todas as fases do certame, condicionada apenas ao atingimento da nota mínima. Ao admitir cláusulas de barreira em outros tipos de concurso além do CNU, a IN cria restrição não autorizada e, portanto, incompatível com o ordenamento jurídico. Essa extrapolação decorre de falha normativa no processo de elaboração da instrução, que não alinhou plenamente seu conteúdo às normas superiores.*
244. *Como consequência, a coexistência de dispositivos contraditórios entre o decreto e a instrução normativa gera insegurança jurídica, com risco de que editais passem a restringir indevidamente a participação de candidatos cotistas em fases subsequentes dos certames.*
245. *Além disso, abre-se margem para disputas interpretativas e potenciais judicializações, especialmente em concursos que aplicarem cláusulas de barreira amparando-se exclusivamente na IN. A restrição indevida da participação dos candidatos beneficiários compromete a efetividade da política de cotas, contraria os princípios de inclusão e reduz a abrangência das ações afirmativas previstas na Lei 15.142/2025.*
246. *Diante desse cenário, é necessário encaminhar medidas corretivas que restabeleçam a harmonia normativa entre as diferentes instâncias reguladoras. Assim, propõe-se **dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao MIR e ao MPI**, que o art. 11 da IN Conjunta MGI–MIR–MPI 261/2025 está em desacordo com o art. 6º da Lei 15.142/2025 e os artigos 19 e 23 do Decreto 12.536/2025, na medida em que estabelece duas cláusulas de barreira para candidatos optantes pela reserva de vagas em concursos públicos em situações não previstas nas normas de hierarquia superior, infringindo, assim, o princípio da hierarquia das normas.*

247. *A IN Conjunta MGI–MIR–MPI 261/2025 deve compatibilizar o conteúdo da instrução com o disposto no art. 6º da Lei 15.142/2025 e com os limites delineados pelo Decreto 12.536/2025, incluindo a previsão de que apenas o Concurso Público Nacional Unificado pode ser excepcionalizado.*
248. *Espera-se que essa harmonização aumente a efetividade das ações afirmativas, assegurando a plena participação dos candidatos beneficiários em todas as etapas dos concursos públicos. Além disso, a eliminação dos conflitos normativos contribui para reduzir o risco jurídico, minimizar judicializações, fortalecer a governança regulatória e consolidar a credibilidade dos processos seletivos federais.*

7.3. Ausência de representatividade racial e de pessoas com deficiência nas comissões de concursos públicos

249. *A auditoria constatou que, em regra, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal não adotam critérios de diversidade racial ou de inclusão de pessoas com deficiência na composição das comissões encarregadas da organização, condução e julgamento dos concursos públicos.*
250. *Dentre dezessete órgãos questionados, apenas o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) informaram adotar medidas formais para assegurar a diversidade étnico-racial e a participação de pessoas com deficiência nas comissões de servidores responsáveis pelos certames.*
251. *De acordo com o art. 19 da Resolução CSMPT 215/2023, o Presidente das Comissões de Concurso designa quatro membros vitalícios do MPT como Secretários da Secretaria do Concurso, assegurando, sempre que possível, representatividade étnico-racial, de gênero e de pessoas com deficiência.*
252. *Também o CNJ passou a adotar essa prática a partir de 2023. A Resolução CNJ 75/2009 (alterada pela Resolução CNJ 496/2023), que estabelece procedimentos relacionados aos concursos para os cargos da magistratura federal, estabelece, em seu art. 3º, § 3º, que ‘na maior medida possível, será observada, na composição das comissões e bancas, a participação de integrantes que expressem a diversidade presente na sociedade nacional, tais como, dentre outras manifestações, de origem, raça, etnia, deficiência, orientação sexual e identidade de gênero’.*
253. *A ausência de diversidade nas instâncias decisórias que orientam e operacionalizam o processo seletivo é um fator crítico, pois tende a comprometer a legitimidade, a imparcialidade e a aderência dos concursos aos valores constitucionais de igualdade, inclusão e representatividade democrática.*
254. *Nesse contexto, a Constituição Federal assegura, nos arts. 1º, III; 3º, I e IV; 5º, caput; e 37, caput e VIII, que a Administração Pública deve promover a igualdade material, proteger a dignidade da pessoa humana, eliminar práticas discriminatórias diretas e indiretas e garantir que suas estruturas reflitam a diversidade da sociedade brasileira.*
255. *A atuação das comissões organizadoras e avaliadoras de concursos públicos deve observar o princípio da promoção da igualdade material, o qual exige não apenas a neutralidade formal dos procedimentos, mas a adoção de medidas capazes de enfrentar desigualdades estruturais e reduzir vieses institucionais nos processos decisórios e administrativos.*
256. *Esse entendimento decorre do próprio desenho das políticas de ação afirmativa no ordenamento jurídico brasileiro. O Estatuto da Igualdade Racial estabelece que a promoção da participação da população negra em condições de igualdade pressupõe, entre outros aspectos, a modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento das desigualdades étnico-raciais (Lei 12.288/2010, art. 4º, III).*

257. De forma convergente, o Estatuto da Pessoa com Deficiência determina que o poder público deve promover a participação das pessoas com deficiência na condução das questões públicas, em igualdade de oportunidades e sem discriminação, inclusive incentivando sua atuação em funções públicas e em instâncias representativas (Lei 13.146/2015, art. 76, § 2º).
258. Nesse contexto, a composição das comissões organizadoras de concursos — especialmente daquelas responsáveis por monitorar e controlar procedimentos sensíveis que envolvem juízo técnico-discrecionário, como a heteroidentificação racial e a avaliação biopsicossocial da deficiência — constitui elemento relevante para a efetividade das políticas de reserva de vagas.
259. A incorporação de pluralidade de perspectivas, aliada à formação técnica e à experiência qualificada, contribui para decisões mais consistentes, informadas e alinhadas às finalidades das ações afirmativas. A ausência de diversidade na composição dessas comissões tende a aumentar o risco de avaliações desconectadas das realidades vivenciadas pelos beneficiários das políticas, a fragilizar a legitimidade social dos procedimentos e a ampliar a probabilidade de questionamentos administrativos e judiciais, com impactos negativos sobre a eficiência e a segurança jurídica dos certames.
260. Experiências institucionais recentes reforçam essa compreensão. A criação do Banco Nacional de Especialistas pelo Conselho Nacional de Justiça e a condução padronizada e centralizada da heteroidentificação no âmbito do Exame Nacional da Magistratura e do Exame Nacional dos Cartórios evidenciam que a qualificação técnica associada à diversidade na composição das comissões contribui para reduzir vieses decisórios, aumentar a uniformidade das avaliações e mitigar riscos de judicialização.
261. Essas iniciativas refletem boas práticas de governança pública, segundo as quais decisões administrativas relacionadas à promoção da igualdade material demandam não apenas conhecimento normativo, mas também sensibilidade institucional e compreensão das realidades sociais dos grupos diretamente afetados.
262. Assim, ainda que não exista comando normativo expresso impondo critérios de diversidade racial e de inclusão de pessoas com deficiência nas comissões organizadoras de concursos, a ampliação da diversidade em sua composição configura-se como boa prática administrativa, compatível com os objetivos das políticas de ação afirmativa e com os princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação, da razoabilidade, da eficiência e da legitimidade dos atos administrativos.
263. Nesse sentido, a adoção de medidas voltadas à composição mais diversa das comissões busca aperfeiçoar a implementação da política, fortalecer sua aceitação social e reduzir riscos operacionais e jurídicos associados aos procedimentos de seleção pública.
264. As iniciativas adotadas pelo Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, pelo MPT, pelo TRF-5 e pelo Conselho Nacional de Justiça evidenciam que a **promoção da diversidade na composição das comissões de concursos é não apenas juridicamente compatível, mas operacionalmente viável e institucionalmente relevante**. Ao prever, de forma expressa, a busca por representatividade étnico-racial, de gênero e de pessoas com deficiência na designação de membros das comissões, esses órgãos sinalizam o reconhecimento de que a diversidade constitui elemento funcional para a legitimidade e a qualidade dos processos seletivos, especialmente em procedimentos que envolvem juízo técnico-discrecionário.
265. A experiência demonstra que tais medidas podem ser incorporadas às rotinas administrativas sem prejuízo à eficiência dos certames, ao mesmo tempo em que contribuem para ampliar a confiança dos candidatos, reduzir riscos de vieses decisórios e fortalecer a segurança jurídica.
266. Além disso, o fato de essas práticas terem sido formalizadas em atos normativos recentes reforça seu caráter de **boa prática institucional**, apta a inspirar e orientar outros órgãos e entidades da Administração Pública na adoção de medidas semelhantes, em consonância com

os objetivos das políticas de ação afirmativa e com os princípios da legitimidade, da razoabilidade e da eficiência administrativa.

267. Apesar disso, 82% dos órgãos questionados não adotam essas medidas. As entrevistas realizadas na auditoria com gestores e especialistas apontam para dois fatores principais responsáveis pelo cenário:

a) baixa conscientização institucional sobre a importância da representatividade como elemento estruturante da legitimidade administrativa, percepção ainda limitada ao entendimento de que diversidade é um objetivo desejável, mas não um requisito funcional para evitar vieses e discriminações nos processos seletivos; e

b) ausência de ação coordenadora por parte do órgão central de gestão de pessoas (MGI), que poderia promover diretrizes normativas e orientar os órgãos da Administração Pública Federal acerca de boas práticas, induzindo padrões mínimos de representatividade na composição das comissões. A falta dessa coordenação resulta em fragmentação, ausência de padronização e perpetuação de práticas não inclusivas.

268. A ausência de representatividade racial e de pessoas com deficiência nas comissões responsáveis por concursos federais pode comprometer a imparcialidade administrativa, na medida em que decisões são tomadas por colegiados que não refletem a heterogeneidade da sociedade brasileira e dos grupos que a política de cotas busca alcançar. Além disso, limita a efetividade das próprias políticas afirmativas, já que a inclusão se concretiza não apenas na seleção de candidatos, mas também na composição dos espaços de poder e de tomada de decisão.

269. Diante das evidências e das causas identificadas, entende-se oportuno encaminhar medidas que promovam a padronização normativa e a indução de práticas inclusivas na composição das comissões.

270. Assim, **propõe-se recomendar que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)** estabeleça mecanismos normativos específicos para assegurar a representatividade racial e a participação de pessoas com deficiência nas comissões encarregadas da organização, condução e julgamento dos concursos públicos federais, a exemplo do previsto no art. 19 da Resolução CSMPT 215/2023.

271. Trata-se de uma medida coerente com o marco constitucional de igualdade material, com o Estatuto da Igualdade Racial e com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, e que pode ser implementada com baixo custo operacional e elevado impacto institucional.

272. A adoção dessa diretriz pelo MGI deve contribuir para ampliar a diversidade de perspectivas nas comissões, reduzir vieses institucionais e reforçar a confiança pública na integridade dos certames. Ao assegurar que a representação étnico-racial e de pessoas com deficiência também esteja presente nas instâncias decisórias, garante-se maior efetividade às políticas de cotas raciais e de acessibilidade, consolidando a conformidade dos processos seletivos com os princípios constitucionais de equidade, dignidade e inclusão.

273. Além disso, a atuação normativa do órgão central tende a induzir aprendizado institucional, estimular práticas mais inclusivas e consolidar cultura organizacional alinhada ao marco jurídico de direitos humanos e às políticas nacionais de ações afirmativas.

8. CONCLUSÃO

274. A auditoria teve por objetivo avaliar em que medida as políticas de reserva de vagas para pessoas negras e para pessoas com deficiência foram implementadas pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, no período de 2014 a 2024, como mecanismo de inclusão e de acessibilidade aos cargos públicos federais, promovendo justiça social e maior diversidade nos quadros da Administração Pública. Além disso, o trabalho buscou identificar oportunidades de melhoria na governança e no marco legal que rege a matéria.

275. Ainda na etapa de planejamento deste trabalho, verificou-se que os percentuais legais de reservas de vagas nos concursos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública Federal não foram cumpridos no período de 2014 a 2024. Esse problema de efetividade das políticas afirmativas orientou as questões a serem respondidas por esta auditoria.
276. As análises realizadas na fiscalização permitiram evidenciar os fatores que mais contribuem para o não atingimento dos percentuais de reserva de vagas exigidos por lei. Tais fatores estão descritos na forma de achados de auditoria, com a indicação de suas respectivas causas, nos capítulos 3 a 7 deste relatório.
277. Constatou-se que a Administração Pública Federal não possui metodologia formal e integrada para monitorar e avaliar a política de cotas. Faltam dados nos sistemas oficiais para indicar os servidores que ingressaram no serviço público federal por meio de ações afirmativas. Além disso, inexiste um sistema informatizado nacional que consolide as informações das reservas de vagas dos três Poderes e do Ministério Público; e não há metas, indicadores e séries históricas que permitam o adequado monitoramento e avaliação estruturada da efetividade da referida política (achado 1.1, capítulo 3.1 deste relatório).
278. Não há padronização na forma como as instituições públicas federais divulgam informações relativas aos seus concursos para provimento de cargos. Alguns delegam integralmente a publicidade às bancas examinadoras e há quem publique informações de forma fragmentada em seu portal oficial. Além disso, há órgãos que não forneceram dados completos ou consistentes sobre o quantitativo de aprovados, nomeados e empossados, por modalidade de vaga. A ausência de padronização compromete tanto a consolidação nacional das informações quanto o controle social sobre a execução da política (achado 1.2, capítulo 3.2 deste relatório).
279. A auditoria evidenciou que o fracionamento de vagas foi prática recorrente no período analisado, em especial nas carreiras do magistério federal. Tal prática se deu através de dois mecanismos: publicação de inúmeros editais, cada um para uma área de especialidade, departamento ou campus; e aplicação dos percentuais de vagas a serem reservadas sobre o quantitativo de vagas de cada área de especialidade e não sobre o quantitativo total de vagas para o cargo (achado 2.1, capítulo 4.1 deste relatório).
280. Essa situação impediu a incidência dos percentuais de reserva previstos em lei, resultando na baixa ou nula aplicação das cotas para pessoas negras e para pessoas com deficiência em algumas universidades e em institutos federais.
281. A auditoria identificou situações em que o sorteio e o índice de Disparidade Racial (dois mecanismos adotados pelas instituições federais de ensino superior para distribuir as vagas reservadas em concursos que subdividem o total de vagas por área do conhecimento/especialidade) não asseguram a efetividade da política afirmativa e, em alguns casos, produzem efeitos adversos, como a restrição do acesso de candidatos cotistas às vagas reservadas e a violação do direito à dupla concorrência (achado 2.2, capítulo 4.2 deste relatório).
282. A equipe de fiscalização identificou que não há padronização nos programas de formação das comissões de heteroidentificação das instituições federais e das bancas examinadoras analisadas. Há situações, por exemplo, em que a comissão é submetida a cursos com carga horária de sessenta horas, enquanto para outras comissões as capacitações duram menos de cinco horas. Não há requisitos mínimos de carga horária, modalidade de oferta das capacitações e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento pelos membros das comissões (achado 3.1, capítulo 5.1 deste relatório).
283. Verificou-se que não há metodologia padronizada de avaliação das deficiências para fins de aplicação da reserva de vagas para PcD nos concursos públicos federais, embora o

Estatuto da Pessoa com Deficiência disponha que a avaliação da deficiência, quando necessária, deve ser biopsicossocial, e que cabe ao Poder Executivo criar instrumentos para avaliação (achado 4.1, capítulo 6.1 deste relatório).

284. *Não há padronização quanto aos requisitos para aceitação dos laudos médicos exigidos para comprovação da deficiência, que variam entre Poderes e instituições. A ausência de um marco regulatório uniforme, sobretudo no âmbito do Judiciário e do Ministério Público, gera inconsistências e expõe candidatos a exigências desproporcionais (achado 4.2, capítulo 6.2 deste relatório).*
285. *O trabalho identificou que 22 instituições federais não observaram a vedação legal de que os candidatos optantes pela reserva de vagas, aprovados e nomeados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência, fossem computados como cotistas para efeito de preenchimento das vagas reservadas (achado 5.1, capítulo 7.1 deste relatório).*
286. *Observou-se que o art. 11 da IN Conjunta MGI–MIR–MPI 261/2025 está em desacordo com o art. 6º da Lei 15.142/2025 e os artigos 19 e 23 do Decreto 12.536/2025, na medida em que estabelece duas cláusulas de barreira para candidatos optantes pela reserva de vagas em concursos públicos em situações não previstas nas normas de hierarquia superior, infringindo, assim, o princípio da hierarquia das normas (achado 5.2, capítulo 7.2 deste relatório).*
287. *Por fim, a auditoria demonstrou que, em regra, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal não adotam critérios de diversidade racial ou de inclusão de pessoas com deficiência na composição das comissões encarregadas da organização, condução e julgamento dos concursos públicos (achado 5.3, capítulo 7.3 deste relatório).*
288. *Tendo em vista as impropriedades/irregularidades identificadas na análise, as principais propostas de encaminhamento envolvem determinações, recomendações e ciências, em especial aos órgãos centrais (MGI, CNJ e CNMP), com o objetivo de corrigir incompatibilidades normativas, assegurar a correta aplicação da Lei 15.142/2025 e fortalecer a governança, a transparência e a efetividade das políticas de reserva de vagas em concursos públicos.*
289. *As medidas abrangem: (i) adequação de instruções normativas que instituíram cláusulas de barreira em desacordo com a legislação; (ii) orientação às IFES quanto à vedação do fracionamento indevido de vagas e à correta contabilização de candidatos cotistas; (iii) necessidade de desenvolvimento de metodologia unificada de monitoramento, avaliação e transparência da política de cotas; e (iv) necessidade de padronização de dados, procedimentos, capacitação de comissões, harmonização de normativos e aperfeiçoamento dos mecanismos de inclusão nos concursos públicos federais.*
290. *Espera-se que essas medidas aumentem a efetividade das políticas afirmativas na Administração Pública Federal, de modo que haja incremento do público-alvo dessas políticas no quadro de pessoal das instituições federais.*

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

291. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, propondo:*
 - a) *Determinar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), na condição de coordenador do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas no Serviço Público Federal, e em articulação com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), com fundamento no art. 10º da Lei 15.142/2025 e no Art. 22 do Decreto 12.536/2025, que, no prazo de 180 dias:*
 - a.1) *desenvolva metodologia unificada de acompanhamento e avaliação da aplicação das reservas de vagas em concursos públicos federais destinadas a pessoas pretas ou pardas, indígenas e quilombolas. A metodologia deve permitir verificar se as reservas de vagas estão sendo efetivamente aplicadas nas nomeações, contendo, no mínimo (itens 24-41 do relatório):*



- a.1.1) indicadores de efetividade e metas associadas;
- a.1.2) definição clara das responsabilidades de cada órgão;
- a.1.3) padrões mínimos de interoperabilidade entre as bases de dados;
- a.1.4) fluxos contínuos de coleta e consolidação das informações sobre concursos, nomeações e ingresso por reserva de vagas;
- a.1.5) mecanismos de transparência ativa, com divulgação de dados em formato aberto, que permitam o acompanhamento público dos resultados do monitoramento e avaliação; e
- a.1.6) periodicidade mínima para avaliações estruturadas da política.
- a.2) elabore nota técnica orientando os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre os métodos atualmente disponíveis para a alocação das vagas legalmente reservadas em editais que agrupem diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade ou estruturas regionalizadas, explicitando os contextos em que cada método é melhor indicado, de modo que não comprometam o quantitativo de nomeações de candidatos que optaram por concorrer como cotistas em relação ao número de vagas reservadas ou o direito desses candidatos de concorrer concomitantemente às vagas destinadas a ampla concorrência, conforme prevê o art. 7º da Lei 15.142/2025 e o art. 9º da IN MGI/MDHC 260/2025 (itens 99-145 do relatório).
- b) Recomendar ao MGI, em articulação com o MDHC, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
 - b.1) inclua, na metodologia unificada de acompanhamento e avaliação prevista no subitem a.1, as informações relativas à reserva de vaga destinada às pessoas com deficiência em concursos públicos federais (itens 24-41 do relatório); e
 - b.2) atualize a IN MGI/MDHC 260/2025, em consonância com a nota técnica referida no subitem a.2, de modo a incluir mecanismos para garantir a efetividade da reserva de vagas para pessoas com deficiência, no caso de editais que agrupem diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade ou estruturas regionalizadas de um mesmo órgão ou entidade (itens 99-145 do relatório).
- c) Recomendar ao MGI, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
 - c.1) estabeleça padrões mínimos de publicidade e transparência para os editais de concursos públicos federais, entre os quais, mas não exclusivamente (itens 42-60 do relatório):
 - c.1.1) edital de abertura com a ordem de nomeação prevista para os candidatos aprovados, inclusive aqueles que concorrem pelas vagas reservadas por lei;
 - c.1.2) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, dos resultados intermediários e finais;
 - c.1.3) divulgação tempestiva de todos os espelhos de provas (inclusive orais) para que os candidatos possam, se for o caso, exercer o direito de recorrer dos resultados;
 - c.1.4) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, das portarias de nomeação, informando explicitamente a condição de cotista de cada candidato e a modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD), quando for o caso; e
 - c.1.5) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, do quantitativo atualizado de nomeados pela ampla concorrência e por cada modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD).
 - c.2) estabeleça diretrizes normativas e orientações técnicas padronizadas sobre a aplicação do art. 7º, § 2º, da Lei 15.142/2025 e do art. 10 da IN MGI/MDHC 260/2025, assegurando que candidatos optantes pelas cotas, quando aprovados dentro do quantitativo de vagas da ampla concorrência, sejam nomeados por esta última lista (itens 226-236 do relatório);
 - c.3) estabeleça diretrizes normativas e orientadoras para assegurar a representatividade racial e a participação de pessoas com deficiência nas comissões responsáveis pela organização,

condução e julgamento de concursos públicos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (itens 249-273 do relatório); e

c.4) desenvolva estudos com o objetivo de avaliar a aplicabilidade da implementação de um banco nacional de especialistas destinado ao cadastramento e à gestão de profissionais com formação e experiência em questões raciais para atuação em comissões de heteroidentificação, tendo como referência inicial o previsto nos arts. 15 a 19 da Resolução CNJ 541/2023, e a implementação do aproveitamento recíproco dos resultados de procedimentos de heteroidentificação entre concursos distintos, com base na experiência do Judiciário formalizada na Resolução CNJ 614/2025 (itens 153-183 do relatório).

d) Recomendar ao Ministério da Educação (MEC), em articulação com o MGI, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que regulamente os concursos públicos para os cargos de Professor da Carreira do Magistério Superior e de Professor da Carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, respeitadas a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal e a autonomia dos institutos federais prevista no art. 1º, parágrafo único Lei 11.892/2008, de modo a:

d.1) estabelecer procedimentos de planejamento para o preenchimento de vagas para o cargo de magistério superior e magistério EBTT, a fim de impedir o fracionamento de vagas por editais (itens 70-98 do relatório);

d.2) estabelecer padrões mínimos de publicidade e transparência para os editais, entre os quais, mas não exclusivamente (itens 42-60 do relatório):

d.2.1) edital de abertura com a ordem de nomeação prevista para os candidatos aprovados, inclusive aqueles que concorrem pelas vagas reservadas por lei;

d.2.2) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, dos resultados intermediários e finais;

d.2.3) divulgação tempestiva de todos os espelhos de provas (inclusive orais) para que os candidatos possam, se for o caso, exercer o direito de recorrer dos resultados;

d.2.4) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, das portarias de nomeação, informando explicitamente a condição de cotista de cada candidato e a modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD), quando for o caso; e

d.2.5) divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, do quantitativo atualizado de nomeados pela ampla concorrência e por cada modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD).

e) Determinar ao MIR que, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, no art. 8º, § 1º, III do Decreto 12.536/2025 e no art. 19, § 1º, III da IN MGI/MIR/MPI 261/2025, defina, no prazo de 90 dias, o conteúdo que deve reger as capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração (itens 153-183 do relatório).

f) Recomendar ao MIR, em articulação com o MGI, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça os requisitos mínimos a serem exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos, em termos de carga horária mínima, modalidades de oferta a serem adotadas e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância (itens 153-183 do relatório).

g) Recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a oportunidade e conveniência de:

g.1) harmonizar o art. 5º, § 3º, da Resolução-CNMP 170/2017 com o previsto no art. 9º do Decreto 12.536/2025 e no art. 9º da Resolução-CNJ 541/2023 (itens 153-183 do relatório);

g.2) harmonizar o art. 16, inciso IV, da Resolução-CNMP 81/2012 com o previsto nos arts. 14 a 17 da IN MGI/MDHC 260/2025 (itens 203-216 do relatório);



g.3) estabelecer os requisitos mínimos a serem exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos nos concursos do Ministério Público, em termos de carga horária mínima, modalidades de oferta a serem adotadas e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância (itens 153-183 do relatório).

h) Recomendar ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a oportunidade e conveniência de:

h.1) elaborar normativo que estabeleça regras para aplicação da reserva de vagas para pessoas com deficiência em todos os concursos públicos do Poder Judiciário, a exemplo da Resolução-CNJ 203/2015, que regulamenta a reserva de vagas para pessoas negras (itens 203-216 do relatório); e

h.2) aprimorar os requisitos mínimos exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos nos concursos do Poder Judiciário, em termos de modalidade de oferta a ser adotada e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância (itens 153-183 do relatório).

i) Dar ciência ao MGI, ao MIR e ao MPI, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que o art. 11 da IN Conjunta MGI-MIR-MPI 261/2025 está em desacordo com o art. 6º da Lei 15.142/2025 e os artigos 19 e 23 do Decreto 12.536/2025, na medida em que estabelece duas cláusulas de barreira para candidatos optantes pela reserva de vagas em concursos públicos em situações não previstas nas normas de hierarquia superior, infringindo, assim, o princípio da hierarquia das normas (itens 237-248 do relatório).

j) Dar ciência às universidades federais e às instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, previstas no art. 1º, incisos I, II, III e V da Lei 11.892/2008, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que (itens 70-98 do relatório):

j.1) o fracionamento de vagas em mais de um certame, excetuadas as situações devidamente justificadas, viola o § 1º do art. 5º da Lei 15.142/2025, o art. 20, § 1º do Decreto 12.536/2025, e o art. 29 da IN MGI/MDHC 260/2025; e

j.2) o fracionamento de vagas por áreas de conhecimento, especialidades ou localidades no que diz respeito à aplicação das políticas de reserva de vagas, ao considerar diferentes áreas de conhecimento, especialidades ou localidades de uma mesma Carreira de magistério como cargos distintos, contraria o art. 3º, parágrafo único, da Lei 8.112/1990.

k) Com fundamento no art. 17, § 2º da Resolução TCU 315/2020, propõe-se monitorar as recomendações constantes nos itens ‘e’, ‘f’, ‘g’, ‘h’ e respectivos subitens, e deixar de monitorar as recomendações constantes nos itens ‘i’ e ‘j’ e respectivos subitens.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria operacional realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), com o objetivo de avaliar a aplicação das políticas de reserva legal de vagas para pessoas negras e pessoas com deficiência nos concursos públicos da Administração Pública Federal Direta e Indireta, no período de 2014 a 2024.

2. A política de cotas em concursos públicos federais constitui importante – quiçá o principal – instrumento de inclusão ativa no acesso ao serviço público brasileiro, visando a promover a igualdade material, voltado à ampliação do acesso de grupos historicamente excluídos a cargos públicos, contribuindo para a diversidade institucional e para a redução de desigualdades estruturais. Sustentada por um arcabouço normativo que evoluiu da Constituição de 1988 e

inclui, entre outros, a Lei 12.990/2014, a Lei 13.146/2015 e a recente Lei 15.142/2025, essa política tem como finalidade assegurar condições equitativas de ingresso no serviço público, de modo que a composição dos quadros do Estado reflita a diversidade da sociedade.

3. Não obstante a evolução normativa observada nas últimas décadas, a análise realizada pela equipe de auditoria indica que a efetividade da política permanece aquém do esperado. Dados da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) apontam que, sob a vigência da Lei 12.990/2014, entre 2014 e 2019, apenas 15,4% dos ingressantes em concursos federais foram beneficiários da reserva de vagas para pessoas negras, percentual inferior ao mínimo legal então vigente, de 20%. No caso das universidades federais, o cenário é ainda mais crítico: apenas 0,53% das vagas docentes foram ocupadas por cotistas negros.
4. Quanto às pessoas com deficiência, o exame revelou que embora representem 7,3% da população, ocupam apenas 2,81% dos cargos no Poder Executivo federal, percentual significativamente abaixo de sua representação na população brasileira.
5. Para que tenhamos uma ideia do alcance da auditoria em números, o contingente atual de servidores civis da Administração Pública Federal soma aproximadamente 720 mil servidores, sendo cerca de 570 mil no Poder Executivo, 120 mil no Poder Judiciário e 30 mil no Poder Legislativo. Para falarmos apenas das pessoas com deficiência, registre-se que há cerca de 20,2 mil servidores com deficiência (2,81%), embora a proporção equivalente na população brasileira seja de 7,3% de pessoas com deficiência.
6. Isto é, deveriam ser cerca de 52 mil servidores com deficiência se a Administração Pública espelhasse a composição populacional. A diferença — cerca de 32 mil pessoas com deficiência a menos do que o esperado — demonstra a lacuna de representatividade que a política busca enfrentar, e que a auditoria do Tribunal visa a corrigir.
7. A ação de controle ora conduzida, que abrangeu 151 órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, buscou, nesse contexto, avaliar não apenas a aderência normativa da política, mas sobretudo sua efetividade, examinando desde a formulação dos editais até os procedimentos de nomeação, bem como os mecanismos de transparência e monitoramento.
8. Para tanto, a equipe de fiscalização estruturou o trabalho a partir de questões relacionadas ao monitoramento e à transparência da política, à adequação dos procedimentos adotados pelos órgãos públicos, à atuação das comissões de verificação e à existência de barreiras normativas e administrativas ao acesso dos beneficiários.
9. Como resultado dos trabalhos, foram identificados achados relevantes que evidenciam fragilidades estruturais na implementação da política de cotas no âmbito da Administração Pública Federal, os quais são, em apertada síntese:
 - a) inexistência de metodologia formal e integrada de monitoramento e avaliação, tendo sido verificada a ausência de indicadores, metas e sistemas que consolidem dados dos três Poderes, o que inviabiliza aferir a real efetividade das reservas de vagas e fragiliza o controle social;
 - b) ausência de padrão de divulgação e registro de informações, sendo que a publicidade dos certames é fragmentada e heterogênea, com muitos órgãos omitindo a modalidade de vaga nas nomeações, o que compromete a transparência e a rastreabilidade da política;
 - c) fracionamento indevido de vagas, prática recorrente, especialmente no magistério superior, onde a subdivisão de editais por especialidades ou *campi* reduz o quantitativo de vagas por certame, impedindo a incidência dos percentuais de reserva legal;
 - d) mecanismos inadequados de distribuição de vagas, com o uso de sorteios e índices aleatórios para alocar vagas reservadas em concursos fragmentados, o que produz distorções, como a perda direta de vagas para a ampla concorrência e a violação do direito à dupla concorrência;
 - e) heterogeneidade na capacitação das comissões de confirmação complementar, tendo sido identificada disparidade acentuada no preparo dos membros das comissões de heteroidentificação,

com treinamentos variando de uma a sessenta horas, o que gera insegurança jurídica e decisões divergentes;

f) barreiras ao acesso de pessoas com deficiência, sendo que a falta de uma metodologia padronizada para a avaliação biopsicossocial e a inexistência de regras uniformes para aceitação de laudos médicos criam entraves administrativos que oneram o candidato e aumentam o risco de fraudes ou exclusões indevidas;

g) inconsistências nos critérios de nomeação e falta de representatividade, tendo sido constatado que diversos órgãos não observam a regra de que candidatos aprovados na ampla concorrência não devem computar nas vagas reservadas, além do déficit de diversidade nas próprias comissões organizadoras dos concursos.

10. No que se refere ao monitoramento, constatou-se a inexistência de metodologia formal, padronizada e integrada para acompanhamento e avaliação da política de cotas. Embora existam bases de dados com informações sobre perfil dos servidores, não há indicadores consolidados, metas definidas ou mecanismos sistemáticos de análise que permitam aferir a efetividade da política ou orientar sua melhoria.
11. Essa lacuna compromete a capacidade do Estado de avaliar resultados, identificar gargalos e promover ajustes baseados em evidências, além de limitar a transparência e o controle social sobre a política pública.
12. Ainda no campo da transparência, a auditoria identificou ausência de padronização na divulgação e no registro das informações relativas aos concursos públicos federais. Observou-se grande heterogeneidade entre os órgãos quanto à forma de publicação de editais, resultados e atos de nomeação, bem como quanto à disponibilização de dados sobre a aplicação das cotas.
13. Em diversos casos, os atos de nomeação não informam a modalidade de vaga ocupada, o que inviabiliza a verificação do cumprimento das reservas legais e fragiliza o controle social. Ademais, a dispersão das informações em diferentes plataformas, muitas vezes sob responsabilidade de bancas examinadoras, dificulta o acesso e a comparabilidade dos dados.
14. No tocante à implementação da política, foram identificadas práticas que comprometem diretamente sua efetividade, com destaque para o fracionamento indevido de vagas em concursos públicos, especialmente no âmbito das instituições federais de ensino superior.
15. A divisão de vagas por especialidades ou unidades administrativas, frequentemente com a oferta de apenas uma vaga por edital, impede a incidência dos percentuais mínimos de reserva previstos em lei, resultando na redução ou até na inexistência de vagas destinadas a candidatos cotistas.
16. Além disso, a auditoria evidenciou inconsistências na aplicação dos critérios de nomeação, ausência de padronização na avaliação biopsicossocial de pessoas com deficiência, fragilidades na capacitação e composição das comissões de verificação e déficit de representatividade nesses colegiados.
17. Também foram identificadas incompatibilidades normativas e divergências procedimentais entre órgãos e Poderes, gerando insegurança jurídica para os candidatos e dificultando a aplicação uniforme da política.
18. Tais deficiências, consideradas em conjunto, revelam que a implementação da política de cotas na Administração Pública Federal ocorre de forma fragmentada e heterogênea, com riscos de exclusão indevida de beneficiários e de descumprimento dos objetivos legais da ação afirmativa.
19. Diante desse cenário, a equipe de auditoria propôs um conjunto de medidas voltadas ao aprimoramento da governança, da transparência e da efetividade da política, incluindo determinações e recomendações dirigidas a órgãos centrais da Administração.
20. Entre as principais propostas, destaca-se a necessidade de desenvolvimento de metodologia unificada de monitoramento e avaliação da política de cotas, com definição de indicadores, metas, padrões de interoperabilidade entre bases de dados e mecanismos de transparência ativa.

21. Propõe-se, ainda, a padronização dos procedimentos de divulgação de informações sobre concursos públicos, com a centralização de dados, a explicitação da modalidade de vaga nos atos de nomeação e a disponibilização de informações completas e acessíveis aos cidadãos.
22. As medidas contemplam também a harmonização normativa entre os diferentes órgãos e Poderes, o aprimoramento dos critérios de nomeação, a qualificação das comissões de verificação e a adoção de práticas que assegurem a correta aplicação das reservas de vagas.
23. De plano, manifesto minha inteira concordância com as conclusões da unidade técnica, reproduzidas na íntegra no relatório que precede este voto, cujos fundamentos incorporo como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários adicionais que teço neste voto.
24. Com efeito, a política de cotas em concursos públicos representa instrumento essencial para a promoção da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público, sendo imperativo que sua implementação ocorra de forma uniforme, transparente e orientada a resultados.
25. A ausência de mecanismos estruturados de monitoramento e avaliação compromete a própria legitimidade da política, na medida em que impede a demonstração de seus resultados e dificulta seu aperfeiçoamento contínuo.
26. Do mesmo modo, a falta de padronização na divulgação das informações e as inconsistências nos procedimentos adotados pelos órgãos públicos fragilizam o controle social e ampliam os riscos de descumprimento da legislação.
27. As distorções identificadas, como o fracionamento indevido de vagas, evidenciam que escolhas administrativas aparentemente neutras podem, na prática, inviabilizar a efetividade de políticas públicas de inclusão, o que demanda atuação corretiva por parte deste Tribunal.
28. A estruturação de processos robustos de governança e monitoramento é imperativa para que as ações afirmativas deixem de ser meras previsões editalícias e se tornem instrumentos efetivos de transformação institucional. As deficiências apontadas, como o fracionamento de vagas e a falta de padronização de dados, mitigam o alcance da lei e perpetuam a sub-representação de grupos historicamente excluídos.
29. As medidas propostas pela unidade técnica, que envolvem determinações e recomendações ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério da Educação (MEC), ao Ministério da Igualdade Racial (MIR), ao Ministério dos Povos Indígenas (MPI), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), visam a institucionalizar padrões mínimos de transparência, unificar metodologias de avaliação e coibir práticas que burlam a finalidade da norma.
30. Especial relevância deve ser dada à necessidade de orientar as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sobre a proibição do fracionamento artificial de carreiras e à urgência de o Poder Executivo regulamentar a avaliação biopsicossocial da deficiência, conforme previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência.
31. Todas as medidas propostas estão alinhadas às boas práticas de governança pública, ao promoverem maior integração institucional, uso de dados para tomada de decisão, transparência ativa e padronização de procedimentos.
32. Sua implementação tem potencial para elevar a segurança jurídica dos concursos públicos, reduzir desigualdades de acesso, aprimorar a qualidade dos processos seletivos e fortalecer a efetividade das ações afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal.
33. Cabe registrar que os gestores do MGI, MEC, MDHC e CNJ foram ouvidos e corroboraram, em grande medida, o diagnóstico do Tribunal, reconhecendo a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e transparência da política de cotas.
34. Nesses termos, louvando muitíssimo o excelente trabalho realizado pela AudEducação, acompanho integralmente a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica.
Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que submeto à deliberação do Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1278/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.036/2025-1.
- 1.1. Apenso: 008.119/2025-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
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 em que se aprecia o relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a aplicação das políticas de reserva legal de vagas para pessoas negras e pessoas com deficiência nos concursos públicos da Administração Pública Federal Direta e Indireta, com foco na melhoria do acesso desses grupos historicamente excluídos a oportunidades estáveis de trabalho, renda e reconhecimento institucional, promovendo justiça social e maior diversidade nos quadros da Administração Pública Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), na condição de coordenador do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas no Serviço Público Federal, e em articulação com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), com fundamento no art. 10º da Lei 15.142/2025 e no art. 22 do Decreto 12.536/2025, que, no prazo de 180 dias:

9.1.1. desenvolva metodologia unificada de acompanhamento e avaliação da aplicação das reservas de vagas em concursos públicos federais destinadas a pessoas pretas ou pardas, indígenas e quilombolas, metodologia que deve permitir verificar se as reservas de vagas estão sendo efetivamente aplicadas nas nomeações, contendo, no mínimo:

- 9.1.1.1. indicadores de efetividade e metas associadas;
- 9.1.1.2. definição clara das responsabilidades de cada órgão;
- 9.1.1.3. padrões mínimos de interoperabilidade entre as bases de dados;
- 9.1.1.4. fluxos contínuos de coleta e consolidação das informações sobre concursos, nomeações e ingresso por reserva de vagas;
- 9.1.1.5. mecanismos de transparência ativa, com divulgação de dados em formato aberto, que permitam o acompanhamento público dos resultados do monitoramento e avaliação; e
- 9.1.1.6. periodicidade mínima para avaliações estruturadas da política;

9.1.2. elabore nota técnica orientando os órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre os métodos atualmente disponíveis para a alocação das vagas legalmente reservadas em editais que agrupem diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade ou estruturas



regionalizadas, explicitando os contextos em que cada método é melhor indicado, de modo que não comprometam o quantitativo de nomeações de candidatos que optaram por concorrer como cotistas em relação ao número de vagas reservadas ou o direito desses candidatos de concorrer concomitantemente às vagas destinadas a ampla concorrência, conforme prevê o art. 7º da Lei nº 15.142/2025 e o art. 9º da IN MGI/MDHC 260/2025;

9.2. recomendar ao MGI, em articulação com o MDHC, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. inclua, na metodologia unificada de acompanhamento e avaliação prevista no subitem 9.1.1, as informações relativas à reserva de vaga destinada às pessoas com deficiência em concursos públicos federais; e

9.2.2. atualize a IN MGI/MDHC 260/2025, em consonância com a nota técnica referida no subitem 9.1.2, de modo a incluir mecanismos para garantir a efetividade da reserva de vagas para pessoas com deficiência, no caso de editais que agrupem diferentes unidades administrativas, áreas de especialidade ou estruturas regionalizadas de um mesmo órgão ou entidade;

9.3. recomendar ao MGI, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. estabeleça padrões mínimos de publicidade e transparência para os editais de concursos públicos federais, entre os quais, mas não exclusivamente:

9.3.1.1. edital de abertura com a ordem de nomeação prevista para os candidatos aprovados, inclusive aqueles que concorrem pelas vagas reservadas por lei;

9.3.1.2. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, dos resultados intermediários e finais;

9.3.1.3. divulgação tempestiva de todos os espelhos de provas (inclusive orais) para que os candidatos possam, se for o caso, exercer o direito de recorrer dos resultados;

9.3.1.4. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, das portarias de nomeação, informando explicitamente a condição de cotista de cada candidato e a modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD), quando for o caso; e

9.3.1.5. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, do quantitativo atualizado de nomeados pela ampla concorrência e por cada modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD);

9.3.2. estabeleça diretrizes normativas e orientações técnicas padronizadas sobre a aplicação do art. 7º, § 2º, da Lei nº 15.142/2025 e do art. 10 da IN MGI/MDHC nº 260/2025, assegurando que candidatos optantes pelas cotas, quando aprovados dentro do quantitativo de vagas da ampla concorrência, sejam nomeados por esta última lista;

9.3.3. estabeleça diretrizes normativas e orientadoras para assegurar a representatividade racial e a participação de pessoas com deficiência nas comissões responsáveis pela organização, condução e julgamento de concursos públicos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; e

9.3.4. desenvolva estudos com o objetivo de avaliar a aplicabilidade da implementação de um banco nacional de especialistas destinado ao cadastramento e à gestão de profissionais com formação e experiência em questões raciais para atuação em comissões de heteroidentificação, tendo como referência inicial o previsto nos arts. 15 a 19 da Resolução CNJ nº 541/2023, e a implementação do aproveitamento recíproco dos resultados de procedimentos de heteroidentificação entre concursos distintos, com base na experiência do Judiciário formalizada na Resolução CNJ nº 614/2025;

9.4. recomendar ao Ministério da Educação (MEC), em articulação com o MGI, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que regulamente os concursos públicos para os cargos de Professor da Carreira do Magistério Superior e de Professor da Carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, respeitadas a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal e a autonomia dos institutos federais prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei 11.892/2008,



de modo a:

9.4.1. estabelecer procedimentos de planejamento para o preenchimento de vagas para o cargo de magistério superior e magistério EBTT, a fim de impedir o fracionamento de vagas por editais;

9.4.2. estabelecer padrões mínimos de publicidade e transparência para os editais, entre os quais, mas não exclusivamente:

9.4.2.1 edital de abertura com a ordem de nomeação prevista para os candidatos aprovados, inclusive aqueles que concorrem pelas vagas reservadas por lei;

9.4.2.2. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, dos resultados intermediários e finais;

9.4.2.3. divulgação tempestiva de todos os espelhos de provas (inclusive orais) para que os candidatos possam, se for o caso, exercer o direito de recorrer dos resultados;

9.4.2.4. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, das portarias de nomeação, informando explicitamente a condição de cotista de cada candidato e a modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD), quando for o caso; e

9.4.2.5. divulgação centralizada, no sítio da instituição pública federal responsável pelo provimento das vagas, para cada concurso, do quantitativo atualizado de nomeados pela ampla concorrência e por cada modalidade de cota (para pessoa preta ou parda, indígena, quilombola ou PcD);

9.5. determinar ao MIR que, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, no art. 8º, § 1º, III, do Decreto 12.536/2025 e no art. 19, § 1º, III, da IN MGI/MIR/MPI 261/2025, defina, no prazo de 90 dias, o conteúdo que deve reger as capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração;

9.6. recomendar ao MIR, em articulação com o MGI, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça os requisitos mínimos a serem exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos, em termos de carga horária mínima, modalidades de oferta a serem adotadas e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância;

9.7. recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU nº 315/2020, que avalie a oportunidade e conveniência de:

9.7.1. harmonizar o art. 5º, § 3º, da Resolução-CNMP nº 170/2017 com o previsto no art. 9º do Decreto 12.536/2025 e no art. 9º da Resolução-CNJ 541/2023;

9.7.2. harmonizar o art. 16, inciso IV, da Resolução-CNMP 81/2012 com o previsto nos arts. 14 a 17 da IN MGI/MDHC 260/2025;

9.7.3. estabelecer os requisitos mínimos a serem exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos nos concursos do Ministério Público, em termos de carga horária mínima, modalidades de oferta a serem adotadas e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em especial para as capacitações a distância;

9.8. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a oportunidade e conveniência de:

9.8.1. elaborar normativo que estabeleça regras para aplicação da reserva de vagas para pessoas com deficiência em todos os concursos públicos do Poder Judiciário, a exemplo da Resolução-CNJ nº 203/2015, que regulamenta a reserva de vagas para pessoas negras; e

9.8.2. aprimorar os requisitos mínimos exigidos das capacitações dos membros das comissões de confirmação complementar à autodeclaração dos candidatos pretos e pardos nos concursos do Poder Judiciário, em termos de modalidade de oferta a ser adotada e critérios de conclusão e certificação que assegurem que os cursos foram concluídos com aproveitamento, em



especial para as capacitações a distância;

9.9. dar ciência ao MGI, ao MIR e ao MPI, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que o art. 11 da IN Conjunta MGI-MIR-MPI 261/2025 está em desacordo com o art. 6º da Lei 15.142/2025 e os artigos 19 e 23 do Decreto 12.536/2025, na medida em que estabelece duas cláusulas de barreira para candidatos optantes pela reserva de vagas em concursos públicos em situações não previstas nas normas de hierarquia superior, infringindo, assim, o princípio da hierarquia das normas;

9.10. dar ciência às universidades federais e às instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, previstas no art. 1º, incisos I, II, III e V da Lei 11.892/2008, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.10.1. o fracionamento de vagas em mais de um certame, excetuadas as situações devidamente justificadas, viola o § 1º do art. 5º da Lei 15.142/2025, o art. 20, § 1º, do Decreto 12.536/2025 e o art. 29 da IN MGI/MDHC 260/2025; e

9.10.2. o fracionamento de vagas por áreas de conhecimento, especialidades ou localidades no que diz respeito à aplicação das políticas de reserva de vagas, ao considerar diferentes áreas de conhecimento, especialidades ou localidades de uma mesma carreira de magistério como cargos distintos, contraria o art. 3º, parágrafo único, da Lei 8.112/1990; e

9.11. autorizar, com fundamento no art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, o monitoramento das recomendações constantes deste Acórdão, na forma proposta pela AudEducação.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1278-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 024.084/2024-7.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

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

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

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

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO DE INDICADORES CONTÁBEIS E

ECONÔMICO-FINANCEIROS. DINÂMICA DE **TRADE-OFFS** ENTRE INVESTIMENTOS, ENDIVIDAMENTO E REMUNERAÇÃO AOS ACIONISTAS. REDUÇÃO DE INVESTIMENTOS E AUMENTO DO PAGAMENTO DE DIVIDENDOS E DÍVIDAS. TENDÊNCIA DE QUEDA NAS MARGENS DE RENTABILIDADE E AUMENTO DA ALAVANCAGEM. RISCOS DE SUBINVESTIMENTO EM CICLOS DE ALTA DE PREÇOS DO PETRÓLEO. RECOMENDAÇÃO. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Acompanhamento autuado com o objetivo de examinar a evolução dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), a fim de identificar eventuais riscos decorrentes de variações que se mostrem técnica ou economicamente injustificáveis ou incompatíveis com o Planejamento Estratégico (PE) da companhia.

2. A presente fiscalização originou-se de determinação exarada no Acórdão 676/2024-TCU-Plenário, que autorizou a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) a monitorar a dinâmica de **trade-offs** entre as variáveis de remuneração aos acionistas, dívida e investimentos da estatal.

3. Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, o exame técnico e as conclusões constantes da “Ficha-Síntese” (peça 84), elaborada pela AudPetróleo, cujas informações originais de caráter sigiloso foram devidamente tratadas/omitidas para permitir a apreciação em sessão pública:

“APRESENTAÇÃO

(...) 2. Para esta fiscalização, foram definidas seis categorias de variáveis de acompanhamento – endividamento, rentabilidade, investimentos, remuneração ao acionista, liquidez e atividade – além da criação de um painel dinâmico com valores de referência. A análise envolveu estatísticas (boxplots, médias, desvios) e comparações com empresas pares e com métricas do plano de negócios.

3. Em função da forte interação entre as variáveis de acompanhamento, optou-se pela construção de uma única questão de auditoria, a ser respondida com base na análise dos indicadores selecionados: Diante dos riscos à sustentabilidade econômico-financeira da empresa, o posicionamento da Petrobras quanto aos níveis de endividamento, investimentos e remuneração aos acionistas alinha-se ao que está definido no plano de negócios e às boas práticas de gestão de capital?

4. A partir do exame técnico, foi identificado um achado que revelou um descolamento no exercício de 2024 entre os fluxos de caixa previstos e realizados no PN 2024-2028 com pagamentos de dívidas e dividendos acima do planejado e investimentos abaixo do esperado, invertendo prioridades do plano estratégico. Para fins de ajuste, foi proposta a criação de faixas de variação anual esperadas para cada item de usos e fontes de caixa em função dos guidances contidos no plano estratégico e a instituição de um plano de contingência a ser acionado sempre que houver aproximação dessas faixas, resguardada a flexibilidade gerencial, garantindo respostas rápidas e alinhadas à estratégia da companhia, com base no princípio da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e do dever de diligência previsto no art. 153 da lei 6.404 de 1976.

5. Ademais, em que pese não ter configurado um achado, foi constatada uma tendência de aumento tanto na dívida bruta da Petrobras nos últimos dois anos, impulsionada pelos arrendamentos, quanto nos indicadores de alavancagem e dívida líquida/EBITDA. Quanto aos indicadores de rentabilidade, como margem EBITDA e ROCE constatou-se uma tendência de queda nos últimos períodos e uma oscilação significativa na margem líquida, que apresentou uma

instabilidade maior que a das empresas pares.

6. *Como resultado da fiscalização, foi elaborado pela AudPetróleo o relatório completo do acompanhamento, que contém a íntegra das análises e conclusões formuladas. Contudo, a Petrobras requereu tratamento sigiloso para documentos e dados encaminhados à equipe de fiscalização, com base nos artigos 17 da Resolução-TCU 294/2018 e 85, § 2º, da Lei 13.303/2016. Desta forma, o relatório completo da fiscalização também se encontra classificado como sigiloso, pois transmite parcialmente os fatos e os dados disponibilizados pela Petrobras e classificados como confidenciais.*

7. *Nesse contexto, a presente Ficha-Síntese, que não substitui o relatório completo do acompanhamento e que omite, por conta da confidencialidade atribuída pela Petrobras, informações relevantes sobre diversos aspectos das análises empreendidas, tem o estrito objetivo de permitir a apreciação da fiscalização pelo TCU em sessão ordinária de seu Plenário, garantindo a máxima transparência possível (respeitadas as classificações de confidencialidade) em assunto estratégico para a estatal, controlada pela União, e de significativa relevância econômica e social no País.*

8. *Por fim, ressalta-se que a divulgação da Ficha-Síntese se encontra fundamentada na alínea “b” do inc. VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, segundo o qual o acesso à informação compreende o direito de obter informação relativa “ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores”.*

INTRODUÇÃO

Deliberação que originou o trabalho

9. *Este acompanhamento é um desdobramento da auditoria sobre a gestão da dívida da Petrobras (TC 003.308/2022-7). Durante a execução da referida auditoria, foi constatado pela equipe que a gestão da dívida estava relacionada a temas complexos e decisões que demandavam a avaliação de trade-offs entre as variáveis de remuneração aos acionistas, dívida e investimentos. Essas escolhas impactavam de forma significativa áreas estratégicas e sensíveis da empresa, como o montante destinado a investimentos e a distribuição de dividendos aos acionistas.*

10. *Assim, considerando a materialidade dos valores envolvidos, a complexidade do assunto e a importância estratégica para a companhia, foi proposta pela equipe de auditoria a realização de acompanhamento dos indicadores contábeis e econômico-financeiros, de modo a monitorar a sua evolução, sobretudo quanto à dinâmica de trade-off entre dividendos, investimentos e dívida. A proposta foi acolhida na íntegra pelo relator Ministro Augusto Nardes, no âmbito do Acórdão 676/2024-TCU-Plenário, que determinou:*

9.3.1. que a AudPetróleo autue processo de acompanhamento para monitorar, em momento que entender pertinente, os indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras e sua evolução, sobretudo, quanto à dinâmica de trade offs entre as variáveis de remuneração aos acionistas, dívida e investimentos e com o objetivo de identificar eventuais riscos que possam ser evidenciados caso descolamentos dos indicadores venham a se mostrar técnica ou economicamente injustificáveis ou incompatíveis com o Planejamento Estratégico da companhia;

Objeto, Objetivos e Questão do Acompanhamento

11. *Em função da proposta aprovada pelo Ministro-Relator Augusto Nardes, no âmbito do Acórdão 676/2024-TCU-Plenário, e de forma alinhada à estratégia financeira da companhia no Plano Estratégico 2025-2029, o objeto desta ação de controle caracteriza-se como a evolução temporal dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras, sobretudo, quanto à dinâmica de trade offs entre as variáveis de remuneração aos acionistas, dívida e investimentos.*

12. *Para o exame do objeto, foram definidos quatro objetivos, sendo o primeiro o objetivo geral, enquanto os demais constituem os objetivos específicos a ele vinculado:*

- i) acompanhar a evolução da sustentabilidade financeira da Petrobras;*
- ii) selecionar os indicadores relevantes e definir faixas de referência;*
- iii) desenvolver um painel de indicadores para acompanhamento da evolução da*

sustentabilidade financeira da Petrobras;

iv) comparar os indicadores no tempo, quanto aos principais pares da indústria de O&G (benchmarking) e quanto às métricas do Plano Estratégico.

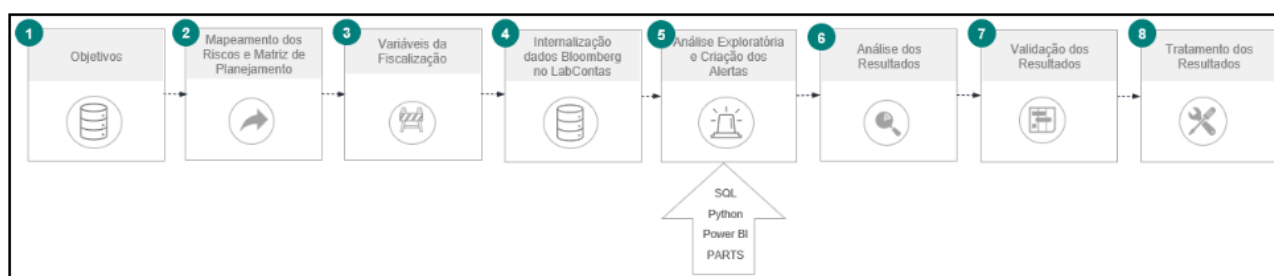
13. A questão de auditoria proposta remete ao comando inicial do acórdão citado acima que deu origem a este acompanhamento, enfatizando os aspectos associados ao endividamento, ao investimento e à distribuição de dividendos. Tendo em vista que essas três variáveis estão proximamente relacionadas, de forma que uma alteração em uma delas é capaz de gerar alterações nas outras duas, verificou-se que, para esta fiscalização, a formulação de uma única questão de auditoria seria mais adequada para a avaliação do objeto do trabalho.

14. Assim, a questão de auditoria deste acompanhamento foi definida como: ***Diante dos riscos à sustentabilidade econômico-financeira da empresa, o posicionamento da Petrobras quanto aos níveis de endividamento, investimentos e remuneração aos acionistas alinha-se ao que está definido no plano de negócios e às boas práticas de gestão de capital?***

Metodologia

15. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011) e com observância ao Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria-Segecex 27, de 9/12/2016). Utilizou-se, subsidiariamente, o Roteiro de Análise de Dados em Ações de Controle Externo, publicado pelo TCU em 2019. Uma visão macro das principais atividades executadas durante o trabalho está ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Macro atividades executadas durante o trabalho



Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria

16. Tanto na fase de planejamento, quanto nas fases de execução e relatório, foram adotados os procedimentos de análise documental, entrevistas com os gestores designados da Petrobras e com as partes interessadas, bem como a realização de reuniões internas para apresentação dos resultados preliminares do acompanhamento. Após a etapa de tratamento dos resultados, os comentários da Petrobras foram consolidados, analisados e apresentados neste relatório.

17. O presente documento contém um resumo da versão **final** do relatório de fiscalização, elaborado após a coleta e análise dos comentários dos gestores, nos termos dos itens 144 a 148 das Normas de Auditoria do TCU (NAT). Para esta Ficha-Síntese foram suprimidas as informações classificadas como sigilosas pela Petrobras.

EXAME DA QUESTÃO DE ACOMPANHAMENTO

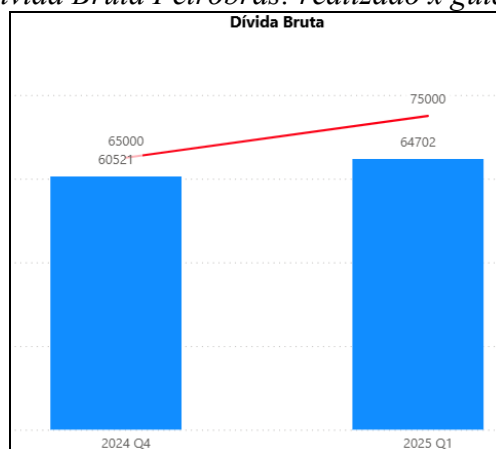
Alinhamento dos resultados financeiros da Petrobras com as métricas definidas no Plano de Negócios

18. As variáveis do plano de negócios incluídas no acompanhamento foram: dívida bruta, CAPEX, caixa, dividendos e produção total. Os valores registrados no trimestre foram comparados com os respectivos guidances definidos no plano estratégico.

19. Em relação à dívida bruta, o limite estabelecido pela Petrobras para o PE-2025-2029 foi de US\$ 75 bilhões. No primeiro trimestre de 2025, a dívida bruta da estatal foi de US\$ 64,7 bilhões, o que representa 86,27% do valor máximo de referência. Verificou-se um aumento de 5% em relação ao ano anterior (US\$ 61,6 bilhões), e de 6,5% em relação ao último trimestre de 2024

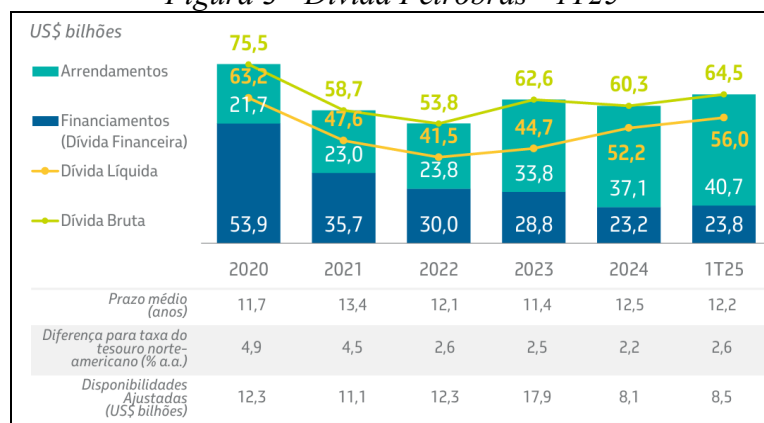
(US\$ 60,5 bilhões).

Figura 2 - Dívida Bruta Petrobras: realizado x guidance máximo



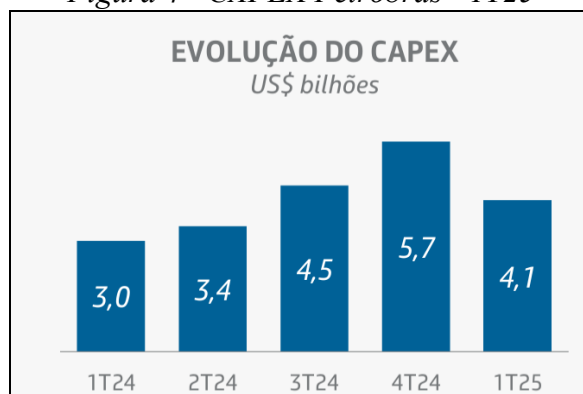
20. No tocante ao endividamento, registra-se que o aumento recente da dívida bruta decorre principalmente do incremento da parcela de arrendamentos (navios, plataformas, dentre outros, arrendados para execução de suas atividades operacionais). Conforme consta no relatório de desempenho do primeiro trimestre de 2025 verifica-se que, enquanto a dívida financeira cresceu 2,9 %, a dívida de arrendamento aumentou, 9,4% entre 2024 e 2025, o que mostra um avanço dos arrendamentos na parcela de composição da dívida bruta, como pode ser observado na Figura 3.

Figura 3 - Dívida Petrobras - 1T25



21. Quanto ao CAPEX, o PE 2025-2029 estabeleceu a projeção de US\$ 18,5 bilhões para 2025 com variação de mais ou menos 10%. No primeiro trimestre de 2025, o CAPEX realizado foi de US\$ 4,1 bilhões, o que representou uma redução de 29,1% em relação ao último trimestre de 2024 e um aumento de 33,6% em comparação com o mesmo trimestre do ano anterior, conforme pode ser observado na Figura 4.

Figura 4 - CAPEX Petrobras - 1T25



24. Em relação aos dividendos (desconsiderando a recompra de ações), verificou-se que, no ano de 2024, a Petrobras pagou o valor de US\$ 18,3 bilhões. Esse montante considerou o valor que efetivamente saiu do caixa no exercício de 2024, independente do exercício de competência.

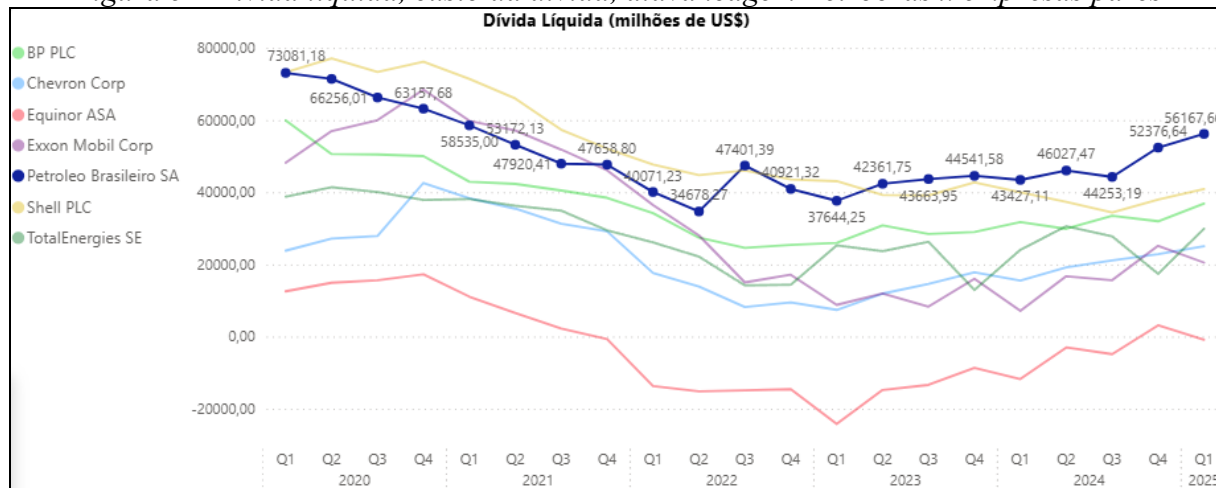
26. Assim, examinando-se os valores disponibilizados pela companhia (já considerando as disponibilidades ajustadas), verificou-se que o caixa mínimo registrado pela Petrobras no primeiro trimestre de 2025 foi de US\$ 8,5 bilhões, portanto, dentro do guidance.

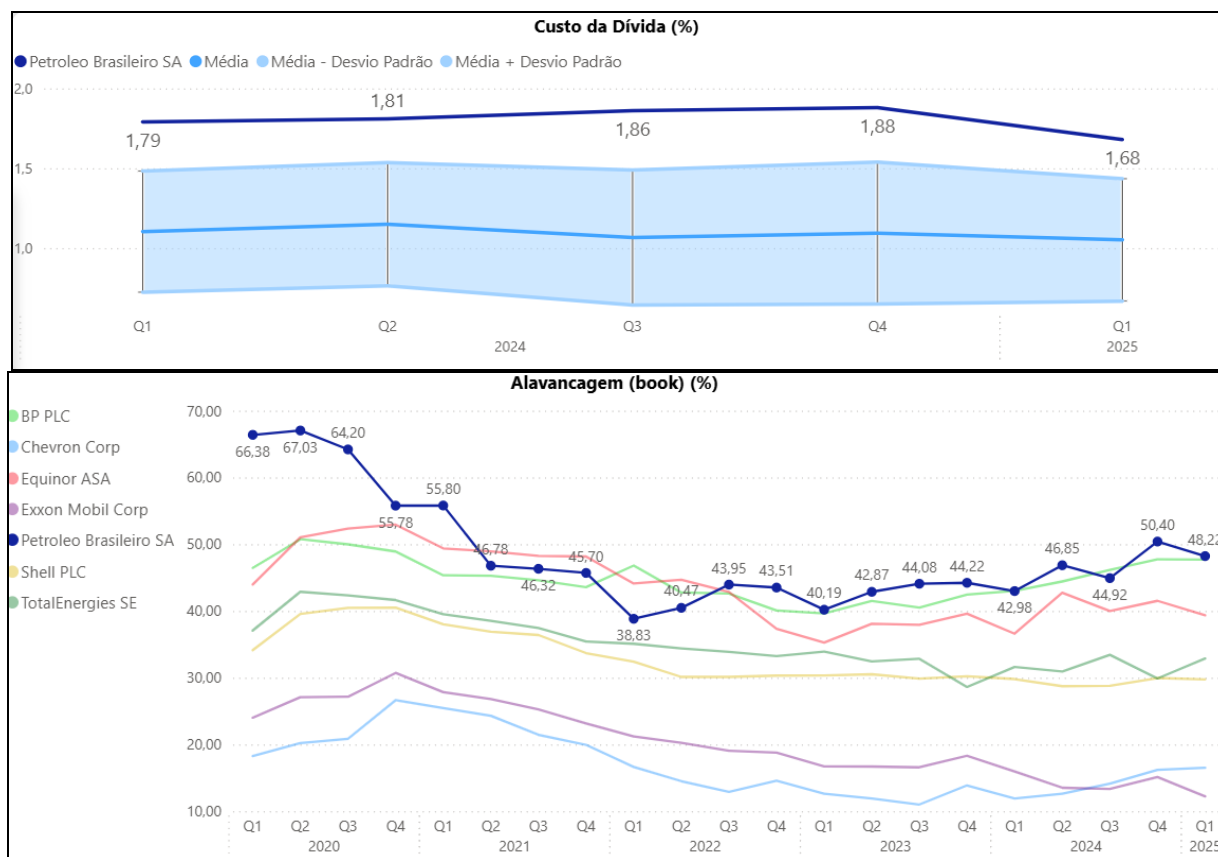
27. Por fim, em relação à produção total, o guidance definido no PE 2024-2028 foi de 2,8 Mboed, com variações de -/+ 4%. Em 2024, a companhia fechou o ano com uma produção de 2,7 Mboed, dentro do valor esperado, como mostra o relatório de produção e vendas do quatro trimestre de 2024.

28. *Para a análise deste item, a equipe de fiscalização comparou os resultados da Petrobras com o desempenho das empresas pares BP, Chevron, Equinor, ExxonMobil, Shell e Total Energies, denominadas Majors, conforme práticas consolidadas no âmbito da própria estatal.*

29. A análise dos indicadores de endividamento revelou que a Petrobras tem a maior dívida líquida, o maior custo da dívida e a maior alavancagem dentre as empresas pares (Figura 5). Além disso, apresentou a maior relação dívida líquida/EBITDA (Figura 6). Essa constatação traz implicações importantes para a sustentabilidade financeira da empresa, como maiores riscos de liquidez e menor margem de flexibilidade financeira para novos investimentos.

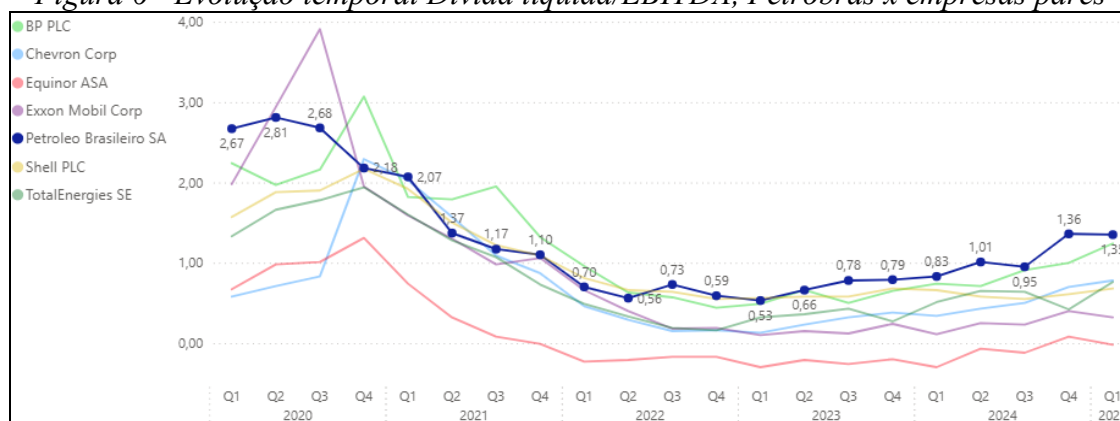
Figura 5 - Dívida líquida, custo da dívida, alavancagem Petrobras x empresas pares





Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados do Bloomberg

Figura 6 - Evolução temporal Dívida líquida/EBITDA, Petrobras x empresas pares



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados do Bloomberg

30. O maior índice de alavancagem indica que a empresa utiliza uma proporção significativamente maior de capital de terceiros para financiar suas operações e ativos em comparação com seus concorrentes, inclusive quando comparados com os pares que possuem alíquotas de imposto similares. Embora a alavancagem possa amplificar retornos em cenários favoráveis, ela amplia riscos de perdas em cenários desfavoráveis, especialmente se não for acompanhada de geração robusta de lucro operacional. Em especial, empresas do setor de óleo e gás demandam um maior nível de investimento de capital para a continuidade das operações, o que pode ficar comprometido caso a empresa tenha dificuldade de captar novas fontes de recursos no mercado. Particularmente quando comparado com as empresas pares localizadas na América Latina, a alavancagem da Petrobras se situa na média.

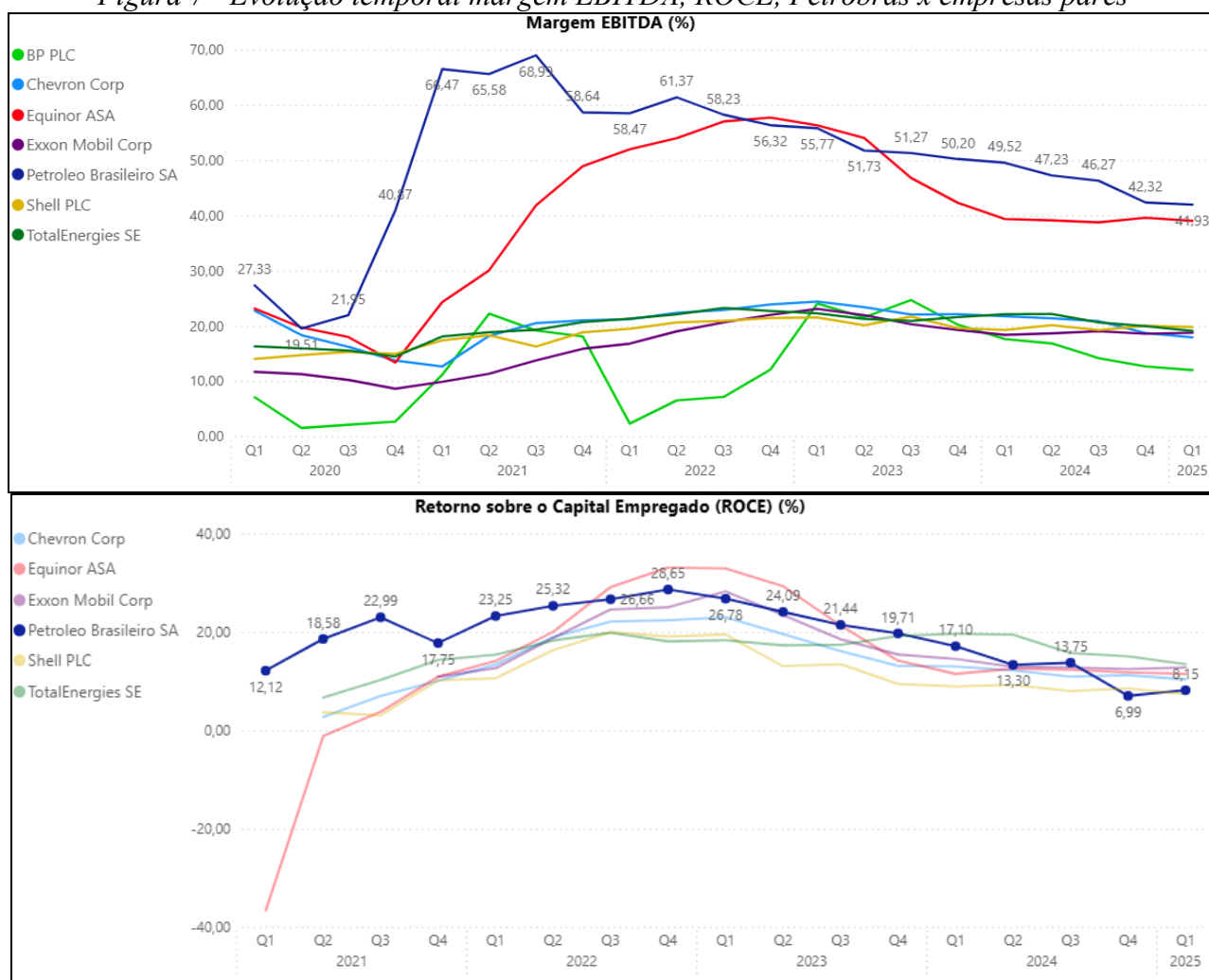
31. A esse cenário, soma-se o fato de a empresa apresentar o maior custo da dívida entre as empresas pares, o que pode indicar um perfil de crédito mais arriscado, levando os credores a

exigirem prêmios mais elevados para financiar suas atividades. Isto decorre da percepção de maiores riscos por parte dos credores para a liberação de recursos em condições de mercado menos favoráveis. Essa condição aumenta o ônus financeiro da companhia, pressionando a estrutura de resultados e reduzindo a margem de lucro.

32. Além disso, um maior índice dívida líquida/EBITDA reflete que a companhia precisa de um período maior que as demais para amortizar suas dívidas com os recursos gerados pelas operações. Nos primeiros três trimestres de 2024 o indicador estava entre 0,83 e 1,01. Já no final de 2024 e ao longo de 2025 este indicador subiu para a ordem de 1,3. Assim, o prazo de amortização da dívida passou de um ano para um ano e quatro meses, o que representa um aumento superior a 30%. Essa situação compromete sua flexibilidade financeira e limita a capacidade de reagir a choques externos ou de realizar novos investimentos estratégicos.

33. Em paralelo, no que diz respeito aos indicadores de rentabilidade o exame técnico também constatou uma trajetória de redução da margem EBITDA e do ROCE (Figura 7) nos últimos trimestres.

Figura 7 - Evolução temporal margem EBITDA, ROCE, Petrobras x empresas pares



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados do Bloomberg

34. A redução da margem EBITDA impacta a geração de valor da companhia. Considerando que a queda registrada na margem do EBITDA da Petrobras não foi acompanhada pelas empresas pares, infere-se que não está apenas relacionado ao preço do barril do petróleo, ainda que a Petrobras tenha justificado a redução com base na queda de 7% do preço do Brent no final de 2024. Ademais, quando se observa a evolução da variável de volume de produção da estatal, verifica-se que ela vem apresentando leve crescimento desde meados de 2023, não registrando quedas significativas

que pudessem explicar a queda da margem EBITDA. Portanto, a contração da margem EBITDA da Petrobras pode decorrer também de aumento dos gastos operacionais.

35. Quanto ao ROCE, a redução pode sinalizar perda da eficiência relacionada à execução de investimentos com baixo retorno frente ao baixo preço do petróleo e derivados nos últimos anos e à alavancagem elevada. Com efeito, conforme apontado na análise de variáveis de endividamento, a alavancagem da Petrobras vem crescendo nos últimos períodos.

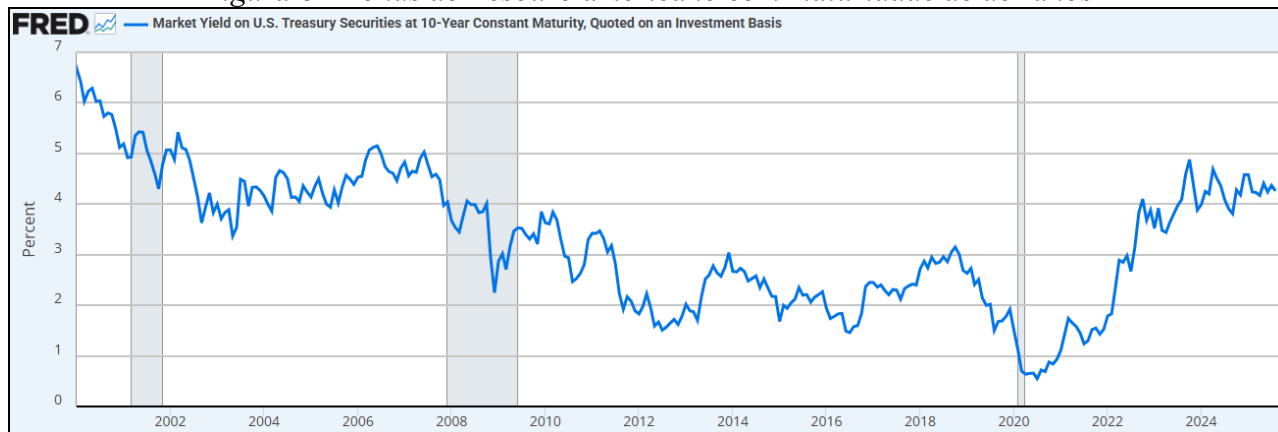
36. Por todo o exposto, quando se compara a Petrobras com as empresas pares, verifica-se que a estatal tem indicadores de endividamento maiores que às concorrentes e indicadores de rentabilidade com tendência de queda. Em especial, no caso da margem EBITDA, verifica-se que o gap positivo entre a Petrobras e as empresas pares vem diminuindo ao longo dos últimos trimestres. Essa situação evidencia potenciais riscos financeiros, reforçando a necessidade de monitoramento contínuo tanto pela empresa como pelo TCU.

Exame dos trade-offs entre as variáveis de remuneração aos acionistas, dívida e investimentos

37. As variáveis de remuneração aos acionistas, dívida e investimentos foram analisadas tanto de forma isolada quanto de forma conjunta no relatório. Essas três variáveis são decorrentes dos pilares estabelecidos na estratégia da companhia, que tem como foco principal a criação de valor da empresa, mantendo a sustentabilidade financeira nos diversos cenários macroeconômicos e geopolíticos que se apresentam ao longo dos anos.

38. A análise da dinâmica de trade-offs iniciou-se pelo cenário externo, que foi marcado pela elevação dos juros (Treasury Bonds de dez anos, Figura 8) de 0,62% em abril de 2020 (logo após a pandemia) para 4,58% no final de 2024, representando uma alta superior a 600% no período. A última vez que esse patamar de juros ocorreu foi em outubro de 2007, nas vésperas da crise do subprime de 2008.

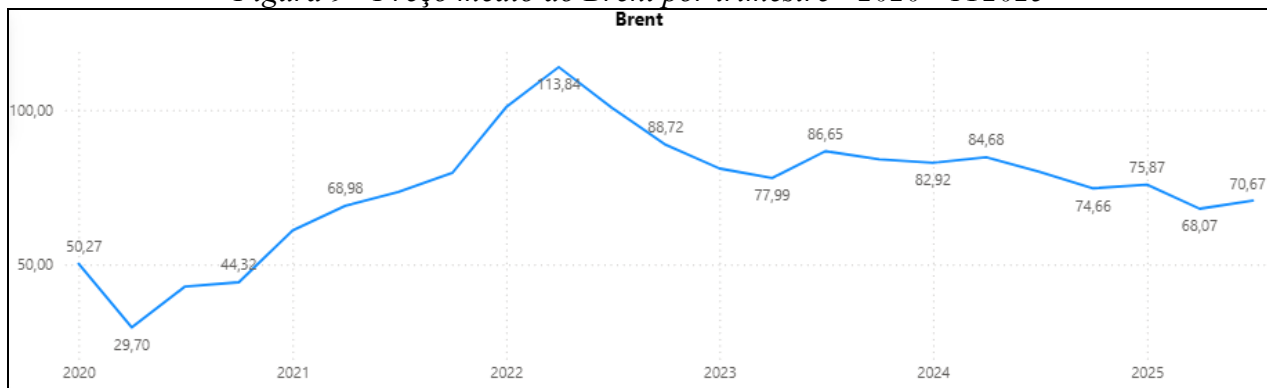
Figura 8 - Bonds do Tesouro americano com maturidade de dez anos



Fonte: disponível em <https://fred.stlouisfed.org/series/DGS10>, acessado em 17/7/2025

39. Já dinâmica do preço do Brent foi de queda brusca no período da pandemia, chegando a atingir US\$ 9,12/bbl no fechamento do dia 24/4/2020. Em meados de 2022, alcançou valores superiores a US\$ 120,00/bbl, seguido de quedas oscilantes e menos intensas até o presente. Em 2023 e 2024 o Brent ficou em torno do praticado em meados de 2021.

Figura 9 - Preço médio do Brent por trimestre - 2020 - 1T2025



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados peça 63

40. Com base nestes cenários econômicos, a estratégia da Petrobras em cada período foi descrita de forma resumida na Tabela 1. A divulgação dos planos de negócio ocorreu sempre em novembro do ano anterior ao início do seu período de referência.

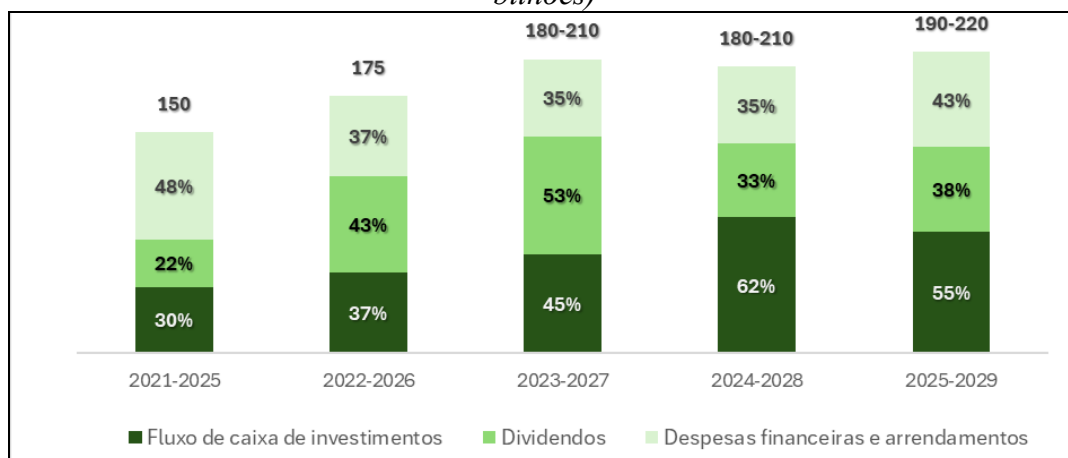
Tabela 1 - Estratégia financeira da Petrobras 2020-2025

Plano estratégico/negócio	Estratégia financeira divulgada
2021-2025	- Reduzir a dívida - Mitigar os riscos pela gestão ativa de passivos - Maximizar retorno ao acionista - Otimizar o capital de giro
2022-2026	- Manter estrutura ótima de capital - Maximizar geração de valor - Mitigar riscos pela gestão do contencioso - Comprometimento com a melhor alocação de capital
2023-2027	- Retorno do nível de investimentos ao patamar pré-covid - Política de preços - Gestão da dívida - Foco na solidez financeira
2024-2028	- Controle da alavancagem e alta liquidez - Investimentos rentáveis - Dividendos extraordinários se mantida a alavancagem
2025-2029	- Geração de caixa superior aos investimentos e obrigações financeiras - Investimento com alto retorno e somente com VPL positivo em cenário de robustez, com sólida governança - Estrutura de capital eficiente, com mais flexibilidade e baixa alavancagem em cenários desafiadores

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados dos planos estratégicos

41. Com os temas centrais da estratégia financeira de cada plano estratégico, constatou-se uma mudança de foco a partir de 2023. De 2020 a 2022, a prioridade da empresa estava na redução do nível de endividamento, na realização de desinvestimentos em ativos não estratégicos, na gestão de passivos e na mitigação de riscos. A partir de 2023, com a dívida já controlada, a estratégia passou a se concentrar na retomada do nível de investimento ao patamar praticado antes da Covid, bem como no aperfeiçoamento da política de preços de derivados. Em 2024, manteve-se a ênfase nos investimentos, com previsão de crescimento do fluxo de caixa nos cinco anos contemplados no PN 2024-2028 (Figura 10), além do controle da alavancagem e da liquidez. Em 2025, o foco permaneceu nos investimentos com a previsão de estrutura de capital eficiente, flexível e com baixa alavancagem.

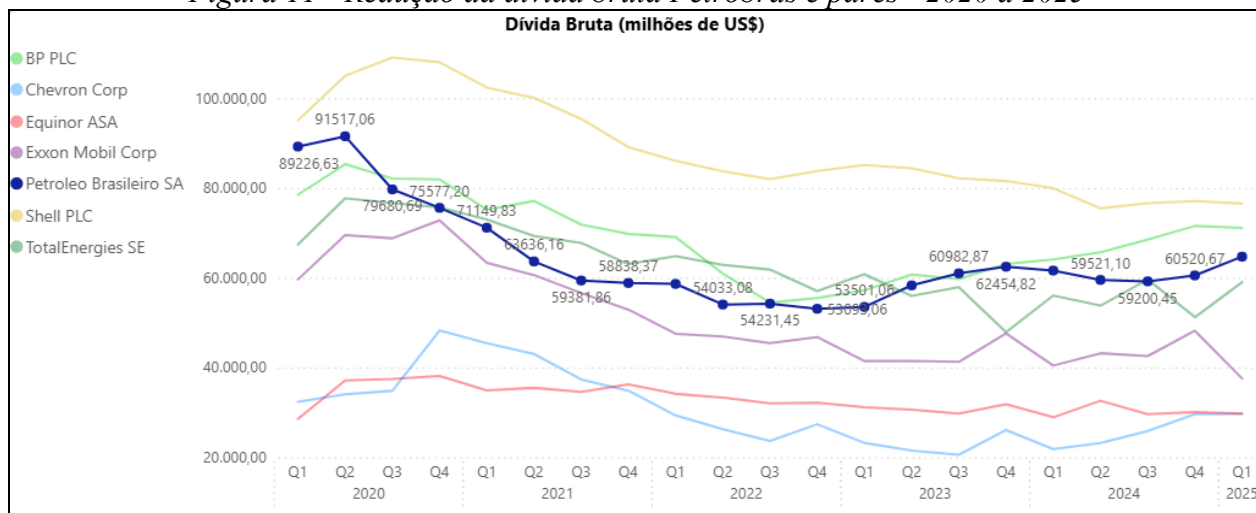
Figura 10 - Guidances de fluxos de caixa de cinco anos nos planos de negócio da Petrobras (US\$ bilhões)



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados dos planos estratégicos

42. Em relação à dívida bruta, entre 2020 e 2022, a empresa conseguiu reduzir seu endividamento em 48%, chegando a US\$ 54 bilhões no final de 2022, a partir de mais de US\$ 60 bilhões pagos em arrendamentos, amortizações de juros e de principal (Figura 11). Não obstante, a partir do terceiro trimestre de 2023, registou-se um crescimento da dívida bruta, chegando ao montante de US\$ 60 bilhões. Em 2025, a companhia atingiu o valor de US\$ 64,7 bilhões no primeiro trimestre. Essa expansão do nível de endividamento, conforme constatado durante a análise técnica, ocorreu em grande parte devido ao aumento da dívida de arrendamento

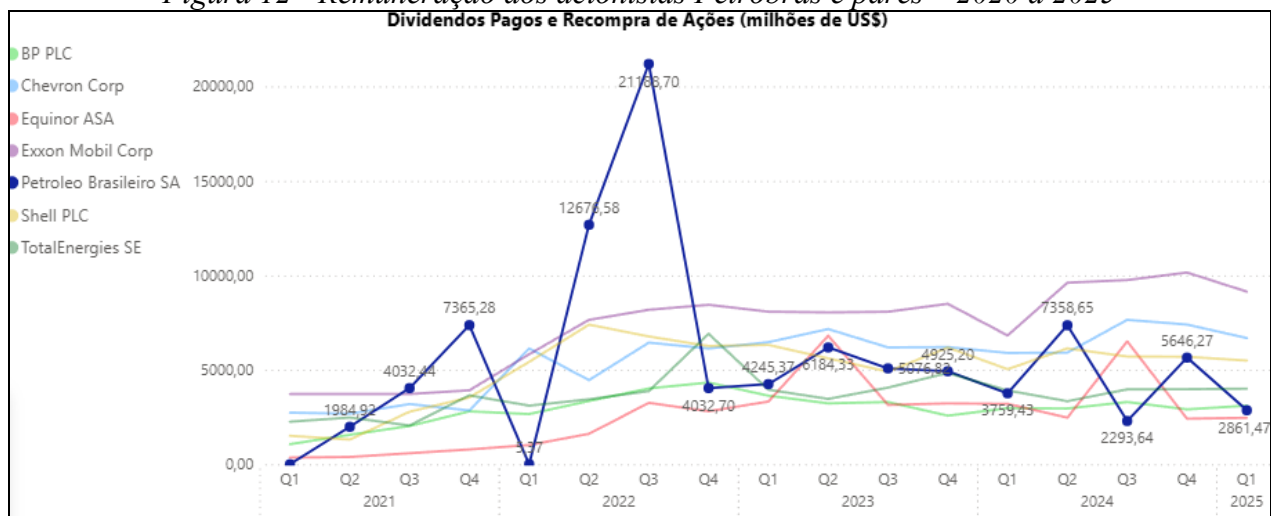
Figura 11 - Redução da dívida bruta Petrobras e pares - 2020 a 2025



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados do Bloomberg

43. Quanto à remuneração aos acionistas, observou-se que, em 2020, a remuneração da Petrobras ficou abaixo da média histórica de seus pares. Esse resultado foi consequência direta do esforço da companhia em reduzir a dívida, o que limitava tanto a capacidade de investimento quanto o pagamento de dividendos em patamar semelhante ao dos pares. Já em 2021, iniciou-se uma recuperação, que se consolidou em meados de 2022, quando foi estabelecida uma nova média setorial para os anos seguintes.

Figura 12 - Remuneração aos acionistas Petrobras e pares – 2020 a 2025

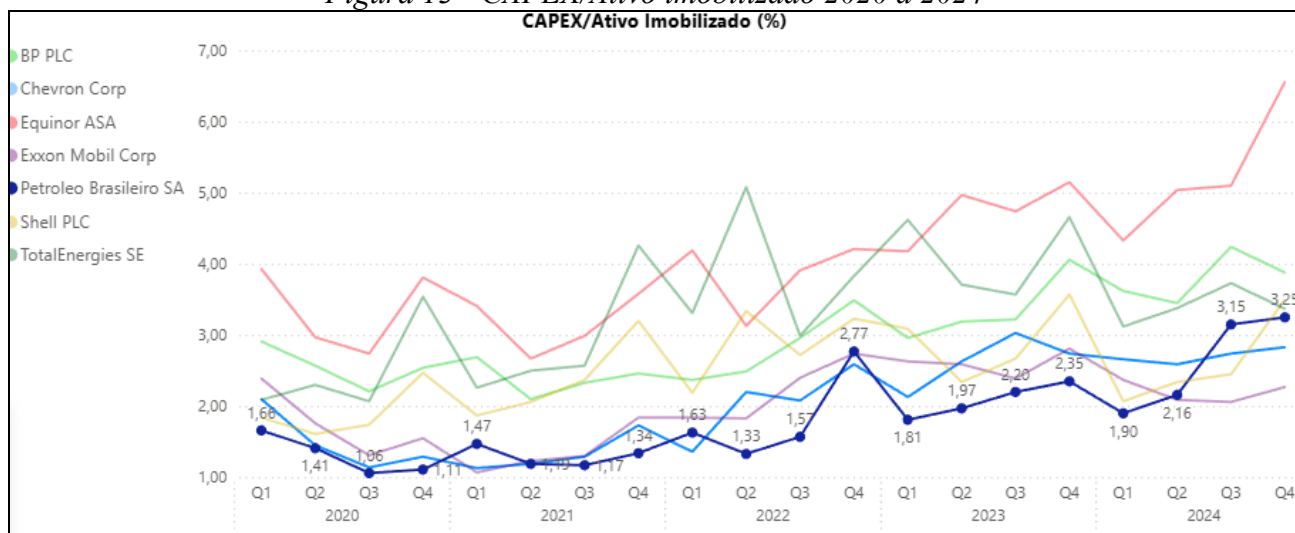


Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados do Bloomberg

44. Em 2021 e 2022, com a dívida controlada e a consequente redução das despesas de juros, foi possível a geração de caixa voltada para investimentos e remuneração aos acionistas. Além da reorganização interna da estrutura de capital, a companhia foi beneficiada com a elevação do Brent, que praticamente dobrou de valor no período. Nesse período, conforme se observa na Figura 12, houve uma expansão da remuneração ao acionista, atingindo-se um pico em 2022, bastante acima da remuneração ao acionista praticada pelas empresas pares.

45. Com relação aos investimentos, apesar da elevação dos lucros, a Petrobras manteve os menores patamares de CAPEX/ativo imobilizado (Figura 13), configurando-se a empresa que menos investiu entre os pares no período. Em paralelo, manteve a ênfase em desinvestimentos - US\$ 4,85 bilhões em 2022, patamar superior ao de 2021.

Figura 13 - CAPEX/Ativo imobilizado 2020 a 2024



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados do Bloomberg

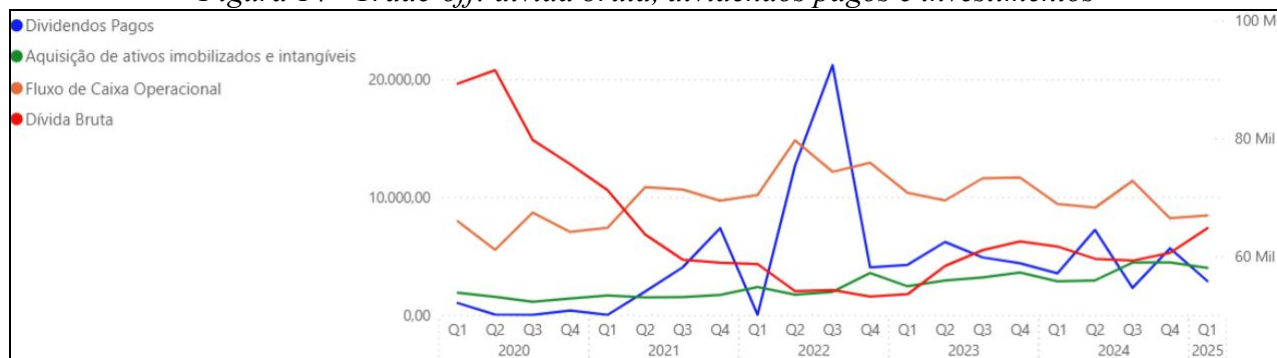
46. Com a análise do cenário externo, da estratégia da companhia e da comparação histórica com os pares desde 2022, a Figura 14 sintetiza a relação entre as três principais variáveis de trade-off e o fluxo de caixa operacional, principal geração de caixa.

47. De 2020 a meados de 2021, a prioridade na redução da dívida impedia a Petrobras de distribuir dividendos ou investir no mesmo nível das demais empresas do setor. Com a melhora das finanças e a alta do Brent, de 2021 a 2023, a companhia passou a priorizar o pagamento de dividendos, manteve a trajetória de redução da dívida e elevou apenas modestamente os

investimentos.

48. Já entre 2023 e o primeiro trimestre de 2025, a estratégia mudou para aumentar o nível de investimentos a patamares próximos ao período pré-Covid, mas ainda mantendo dividendos, em média, superiores ao montante investido. Sem reservas de lucros suficientes, diante da queda do Brent e da deterioração das margens, a Petrobras recorreu ao aumento do endividamento para sustentar simultaneamente investimentos e dividendos, o que pode representar maiores riscos à sustentabilidade financeira no longo prazo, sobretudo em um cenário de juros elevados.

Figura 14 - Trade-off: dívida bruta, dividendos pagos e investimentos



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização a partir de dados do Bloomberg.

49. Diante do exposto, fica evidente a dinâmica de trade-offs entre as variáveis de investimento, remuneração aos acionistas e endividamento. Todas representam usos de caixa, cuja principal fonte é o fluxo de caixa operacional. Novas captações de financiamento e novos arrendamentos permitem elevar temporariamente o nível de investimento, ao gerar entradas de caixa no presente que se traduzem em saídas no futuro. O nível de endividamento ótimo é uma das premissas a serem perseguidas.

50. Assim, mantendo-se o endividamento dentro da faixa adequada, as fontes de caixa devem sustentar essas três variáveis de uso e preservar o caixa mínimo estabelecido no plano estratégico. Qualquer aumento em uma delas exige, necessariamente, a redução proporcional das demais, de modo a evitar desequilíbrios financeiros. A decisão sobre qual variável priorizar decorre da estratégia da companhia e não faz parte do escopo desta auditoria, necessitando-se de análises adicionais para identificar as causas específicas do aumento dos custos e despesas operacionais.

51. A partir do exame técnico, a equipe de fiscalização identificou um achado relacionado à execução financeira da companhia. Esse achado constatou desalinhamentos significativos nos fluxos de uso de caixa em relação ao planejado, com pagamentos de dívidas e dividendos acima do previsto e investimentos abaixo do esperado, contrariando o plano estratégico.

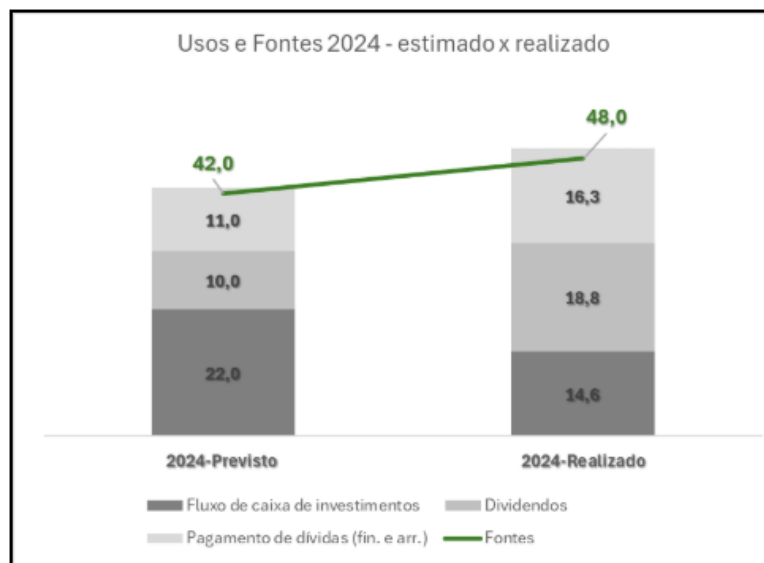
Achado do acompanhamento: Desalinhamento na execução de fontes e uso de caixa em relação ao Plano Estratégico.

52. Devido à deficiência de faixas referenciais das variáveis que compõem as fontes e os usos de caixa (fluxo de caixa de investimentos, dividendos e pagamento de dívidas) ocorreram, em 2024, desalinhamentos dos valores de execução destas variáveis em relação aos valores previstos no plano estratégico, podendo impactar a sustentabilidade financeira de longo prazo da companhia e a credibilidade no mercado.

Situação encontrada:

53. A Petrobras apresentou resultados de fontes e usos de caixa desalinhados em relação ao fundamentado no plano estratégico. Em resposta ao Ofício 52-2025, foi encaminhada a estimativa anualizada do acumulado 2024-2028, conforme divulgado no plano de negócios. A comparação entre o estimado e o realizado encontra-se na Figura 15.

Figura 15 - Usos e Fontes estimado x realizado (US\$) – 2024



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização com dados das demonstrações financeiras da Petrobras de 2022 a 2024, resposta do ofício 52-25 e comentário dos gestores

54. A análise do desempenho de caixa da companhia em 2024 evidencia o desalinhamento entre o previsto no plano estratégico e o que efetivamente foi realizado. Esse comportamento comprometeu diretamente a aderência ao plano de negócios. No guidance, havia a expectativa de direcionar 52% das fontes para investimentos (US\$ 22 bilhões), reforçando a estratégia de crescimento da companhia. Na prática, os investimentos se tornaram a menor rubrica, enquanto os dividendos assumiram posição de destaque, invertendo a lógica originalmente desenhada no planejamento estratégico. Essa inversão na execução não apenas fragiliza o cumprimento das metas estratégicas, como também sugere ausência de ajustes tempestivos ao longo do exercício.

55. A deficiência de faixas de variação referenciais e de alertas preventivos permitiu o desalinhamento com o plano estratégico, sem uma potencial ação da companhia para evitá-los. Diante dos descolamentos entre o executado e o planejado ao longo de 2024, constata-se que não houve medida eficiente por parte da companhia para reequilibrar o fluxo. O episódio evidencia a necessidade de aprimorar o processo de acompanhamento, de modo a permitir correções rápidas que assegurem a execução financeira alinhada ao planejamento estratégico.

CONCLUSÃO

56. Este trabalho foi autuado em cumprimento ao Acórdão 676/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, e objetivou acompanhar e analisar a evolução dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras, com o intuito de identificar possíveis riscos associados a variações que pudessem ser técnica ou economicamente injustificáveis ou que se mostrassem desalinhadas com o Planejamento Estratégico da companhia.

57. A análise foi estruturada em torno de seis categorias de variáveis – endividamento, rentabilidade, investimentos, remuneração ao acionista, liquidez e atividade – e contou com a criação de um painel dinâmico de indicadores. Esse painel possibilitou o exame dos dados, com valores de referência previamente definidos, de forma que desvios em relação a esses parâmetros fossem tratados como alertas e encaminhados para manifestação da Petrobras. Além disso, foi realizada uma avaliação estatística detalhada, que incluiu métodos como análise temporal, boxplots, média móvel, desvio-padrão, bem como uma comparação com empresas pares do setor de óleo e gás e com as próprias métricas estabelecidas no plano de negócios da companhia.

58. A partir da forte interação entre as variáveis analisadas, foi formulada a questão fundamental que norteou a avaliação: "Diante dos riscos à sustentabilidade econômico-financeira da empresa, o posicionamento da Petrobras quanto aos níveis de endividamento, investimentos e

remuneração aos acionistas alinha-se ao que está definido no plano de negócios e às boas práticas de gestão de capital?"

59. Essa abordagem integrada permitiu identificar potenciais riscos financeiros e fragilidades na aderência das práticas da Petrobras às boas práticas de gestão e ao seu planejamento estratégico. Como resultado, foi identificado um achado relacionado ao desalinhamento entre os fluxos de caixa previstos no plano estratégico, que incluíam "usos e fontes", e os valores efetivamente realizados.

60. Constatou-se que os fluxos de caixa realizados apresentaram variações expressivas em relação ao planejamento inicial. Assim, o pagamento de dívidas foi 49% superior ao previsto, os dividendos ficaram 88% acima do estimado, enquanto os investimentos foram 39% inferiores ao planejado. Essa execução não esteve alinhada ao plano estratégico nem ao guidance da companhia, uma vez que os investimentos, que deveriam ser prioridade, acabaram sendo o menor fluxo realizado. Por outro lado, os dividendos, inicialmente projetados como o menor fluxo, tornaram-se o maior na execução. Para corrigir essa situação, foi sugerido formular recomendação no sentido de que a companhia estabeleça faixas de variação esperadas para cada item em função dos guidances do plano estratégico e a instituição de um plano de contingência a ser acionado sempre que houver aproximação dessas faixas, resguardada a flexibilidade gerencial, garantindo respostas rápidas e alinhadas à estratégia da companhia, com base no princípio da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e do dever de diligência previsto no art. 153 da lei 6.404 de 1976.

61. Além do achado elencado, durante a análise de indicadores também foram constatadas outras situações que, embora não tenham se materializado como achados, são sensíveis e merecem acompanhamento contínuo, conforme relatado a seguir.

62. No tocante aos indicadores de endividamento, foi observado que a dívida bruta da Petrobras tem aumentado nos últimos dois anos, principalmente devido ao crescimento da participação dos arrendamentos na composição da dívida, marcando uma perceptível tendência de crescimento.

63. O novo limite máximo da dívida bruta de US\$ 75 bilhões, sem reajuste da inflação, remete aos montantes de dívida do final de 2020, quando a Petrobras promovia um esforço para redução da sua dívida. Agravando a situação, as taxas de juros no período (Treasury 10 anos) aumentaram cerca de 300%, tornando maior o risco de contratação de novas dívidas.

64. Em relação aos indicadores de rentabilidade, foi identificada uma trajetória de declínio nos últimos dois anos para métricas como margem EBITDA e ROCE. Essa queda compromete a eficiência operacional da empresa e prejudica sua capacidade de geração de valor. Destaca-se a contração da margem líquida, que teve oscilações significativas nos últimos trimestres, inclusive com prejuízos, o que não foi acompanhada por variações equivalentes nas margens das empresas concorrentes, evidenciando maior instabilidade nos resultados da Petrobras. De modo semelhante, a margem EBITDA contraiu cerca de 40% considerando o seu topo histórico em 2T22 para seu vale em 4T24, o que também não foi acompanhado pela mesma intensidade pelas empresas pares.

65. Portanto, registra-se que há necessidade de continuar o acompanhamento dos indicadores econômico-financeiros da Petrobras, especialmente em relação às variáveis de rentabilidade e endividamento. A tendência atualmente observada destes indicadores exige monitoramento constante para avaliar a evolução dos fatores e seus impactos na sustentabilidade financeira da companhia. Além disso, é importante observar como a Petrobras enfrentará os desafios relacionados ao ambiente econômico global, que influenciam diretamente o custo da dívida e a alavancagem. Dessa forma, o acompanhamento contínuo poderá permitir ao TCU identificar possíveis riscos e propor eventuais medidas corretivas, garantindo maior transparência e eficiência na geração de resultados da estatal.

66. Por fim, com o presente relatório e a recomendação proposta, espera-se contribuir com um melhor alinhamento à geração de valor da Petrobras, por meio do aprimoramento no método de monitoramento dos itens do guidance nos futuros planos estratégicos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior com as seguintes

propostas de encaminhamento:

i) nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, **recomendar** à Petrobras que defina faixas de variação esperadas para cada item de usos e fontes de caixas, por ano, em função dos guidances do plano estratégico e institua um plano de contingência a ser acionado sempre que houver aproximação dessas faixas, resguardada a flexibilidade gerencial, garantindo respostas rápidas e alinhadas à estratégia da companhia, com base no princípio da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e do dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976.

ii) nos termos dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, autorizar a continuidade processo de acompanhamento para examinar a evolução dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras, com o objetivo de identificar eventuais riscos nas variações dos indicadores que venham a ser técnica ou economicamente injustificáveis ou se mostrem incompatíveis com o Planejamento Estratégico da companhia.”

4. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer à peça 96, manifestou-se nos seguintes termos:

“No desempenho da rotina de acompanhamento dos processos atribuídos a este membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, solicitei ao relator deste feito a oportunidade de emitir manifestação formal nos autos (peça 89). Por meio do despacho à peça 95 o relator encaminhou o processo a este Parquet, que conduzirá a presente análise de forma sucinta e objetiva, privilegiando as conclusões apresentadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).

(...) 5. Como resultado dos trabalhos de fiscalização, a unidade técnica evidenciou como principal achado de auditoria a ocorrência de desalinhamento na execução das fontes e usos de caixa em relação ao plano estratégico, consubstanciado no pagamento de dividendos e amortização de dívidas em patamar superior ao planejado, concomitantemente à realização de investimentos aquém do previsto, invertendo, na prática, a lógica de priorização delineada pela própria estatal.

6. De forma específica, observou-se que o pagamento de dívidas superou as estimativas em 49%, enquanto a distribuição de dividendos ficou 88% acima do projetado. Em contrapartida, os investimentos reais (CAPEX – Capital Expenditure) foram 39% inferiores ao que havia sido planejado. Conforme mencionado anteriormente, essa configuração indica uma inversão nas prioridades da empresa, na qual a remuneração aos acionistas assumiu o protagonismo que, de acordo com o planejamento estratégico, deveria pertencer aos investimentos.

7. Além disso, a unidade técnica registrou tendências relevantes, ainda que não qualificadas como achados formais, consistentes no declínio em indicadores de rentabilidade, como o EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization) e o retorno sobre o capital empregado (ROCE), além de um aumento na alavancagem financeira, que atingiu o patamar de alerta de 50%. O custo da dívida da Petrobras também se mostrou superior ao de seus pares globais, refletindo um perfil de risco mais elevado.

8. Tais elementos, embora não configurem irregularidade em si, reforçam o diagnóstico de necessidade de monitoramento contínuo, por evidenciarem possíveis pressões sobre a capacidade futura de geração de valor e de manutenção do equilíbrio financeiro da companhia.

9. À vista dessas constatações, a unidade instrutiva propôs recomendar à Petrobras, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, a definição de faixas de variação esperadas para cada item de usos e fontes de caixa, por ano, em função dos guidances do plano estratégico e a instituição de um plano de contingência a ser acionado sempre que houver aproximação dessas faixas, resguardada a flexibilidade gerencial, garantindo respostas rápidas e alinhadas à estratégia da companhia.

10. A AudPetróleo sugeriu, ainda, a continuidade do processo de acompanhamento para monitorar a evolução dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras, com o objetivo de identificar eventuais riscos nas variações dos indicadores que venham a ser técnica ou economicamente injustificáveis ou se mostrem incompatíveis com o planejamento estratégico da

companhia, garantindo, assim, que as decisões de gestão estejam em conformidade com o princípio da eficiência e o dever de diligência previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

11. Assim, considerando que os trabalhos realizados pela unidade técnica abordaram de maneira adequada as questões essenciais tratadas na presente fiscalização e apresentaram conclusões fundamentadas, o Ministério Público acompanha integralmente as proposições da AudPetróleo (peças 85-87), visto que o encaminhamento proposto mostra-se pertinente e compatível com os riscos identificados, privilegiando a atuação preventiva da gestão e o aprimoramento da governança financeira da Petrobras, em consonância com a natureza do processo de acompanhamento.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), cujo escopo reside na análise da evolução dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras. O foco central desta ação de controle é a verificação da dinâmica dos **trade-offs** alocativos da estatal, consubstanciados no trinômio: investimentos (Capex), endividamento e remuneração aos acionistas (dividendos).

2. De plano, registro minha concordância com a essência da percuciente análise empreendida pela AudPetróleo, bem como o judicioso parecer do Ministério Público de Contas (MPTCU), razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações adicionais e prospectivas que passo a expor.

3. O adequado balanceamento na alocação de capital é o pilar da sustentabilidade de longo prazo de qualquer companhia, revestindo-se de especial gravidade em uma empresa estatal de capital aberto, sujeita simultaneamente aos imperativos constitucionais da eficiência (art. 37, **caput**, da CF/88) e aos deveres fiduciários e de diligência impostos aos seus administradores (art. 153 da Lei 6.404/1976 e art. 89 da Lei 13.303/2016).

4. Consoante o principal achado de auditoria, restou patente um descolamento material entre o fluxo de caixa planejado no Plano Estratégico (PE 2024-2028) e a execução fática ocorrida ao longo do exercício de 2024. A unidade técnica demonstrou que, ao revés do **guidance** corporativo – que previa direcionar 52% das fontes de caixa para investimentos –, a Petrobras executou um Capex 39% inferior ao planejado. Em contrapartida, os pagamentos de dívidas superaram as projeções em 49%, e a distribuição de dividendos foi 88% maior que o estimado.

5. Paralelamente a essa inversão de prioridades alocativas, os indicadores da companhia sinalizaram alertas. A dívida bruta tem retomado trajetória ascendente, impulsionada por arrendamentos, e os indicadores de rentabilidade (como Margem EBITDA e ROCE) apresentaram deterioração nos últimos trimestres – um declínio que se descolou do comportamento observado em suas empresas pares internacionais (**majors** integradas e **NOCs**).

6. Feitas essas digressões sobre o achado técnico, julgo imperioso tecer considerações prospectivas, agregando ao exame os subsídios doutrinários e as análises de mercado atinentes ao contexto macroeconômico contemporâneo e geopolítico do setor de óleo e gás (O&G) para o biênio 2025/2026. Tais elementos corroboram e amplificam a gravidade do alerta emitido por nossa unidade técnica.

7. O setor petrolífero é estruturalmente cíclico e intensivo em capital. Contudo, desvios nos indicadores que não encontrem respaldo na eficiência operacional configuram indícios de destruição de valor.

8. Nos termos da literatura especializada aplicável ao controle de estatais petrolíferas, a análise de variações de indicadores não pode ser desvinculada do ciclo global de preços.

9. O cenário contemporâneo de 2026 introduz uma complexidade ímpar em que o mercado é impactado por forte tensão geopolítica – marcado pela continuidade da guerra entre Rússia e Ucrânia;

a intervenção dos Estados Unidos na Venezuela; e a guerra aberta entre EUA e Irã, ameaçando o Estreito de Hormuz.

10. Diante desse quadro, convivemos com um cenário perigoso: um prêmio geopolítico que sustenta os preços do barril do tipo **Brent** em patamares elevados, hoje superando a barreira dos US\$ 100.00, a mascarar um excedente estrutural de oferta projetado no médio prazo. Neste ambiente, a governança da petroleira estatal é submetida a um teste de estresse: a tentação de adotar uma distribuição pró-cíclica de resultados, em detrimento da higidez de longo prazo.

11. Ocorre que, conforme alertam os referenciais de governança no setor, a geração de lucros contábeis e caixa de curto prazo impulsionados precipuamente por choques externos de preço não pode mascarar perdas de eficiência operacional (como a queda do índice de eficiência produtiva - IEP, o aumento do **lifting cost** ou falhas na reposição de reservas).

12. As evidências coligidas revelam que os indicadores recentes acendem um sinal de alerta. A companhia registrou um lucro recorde em 2025, na casa de R 1,5 bilhão apenas no 4º trimestre, mesmo diante de uma queda alarmante de 27% em seu Fluxo de Caixa Livre.

13. A fiscalização revela uma inversão das prioridades que ganha contornos cristalinos na variável “Investimentos” (CAPEX). A Petrobras anunciou um plano audacioso, mas reduziu a sua “Carteira Base” de investimentos firmes em expressivos 17,3%, passando de US\$ 81 bilhões. A execução revelou um CAPEX no primeiro trimestre de 2025 de US\$ 4,1 bilhões, uma contração de 29,1% frente ao trimestre imediatamente anterior.

14. Se a companhia aproveita um ciclo de alta nos preços para promover uma distribuição pró-cíclica de dividendos, enquanto reduz concomitantemente sua carteira firme de investimentos (a exemplo da reclassificação de projetos para carteiras “contingentes” ou “alvo”), acaba por comprometer o seu futuro. Na arena internacional, as empresas pares vêm utilizando o ciclo de alta para fortalecer a estrutura de capital (desalavancagem) e investir na transição energética e na reposição de reservas.

15. Assim, essa equação – **payout** mantido, investimentos decrescentes e redução de fluxo de caixa livre – deságua na deterioração comparativa do balanço. No primeiro trimestre de 2025, consoante informado pela unidade instrutora, a dívida bruta da estatal atingiu US\$ 64,7 bilhões. No entanto, compulsando os relatórios mais recentes de desempenho da Petrobras, constata-se o seguinte cenário preocupante: ao final de 2025, uma dívida bruta na casa dos US\$ 70 bilhões, e a líquida ultrapassando os US\$ 60 bilhões.

16. Como também apontam os relatórios mais recentes, a dívida financeira da empresa avançou, do fim do primeiro trimestre para o quarto trimestre em mais de 10%, saindo de US\$ 23,8 bilhões para US\$ 26,2. No mesmo período, a dívida de arrendamento aumentou, passando de US\$ 40,7 bilhões para US\$ 43,4 bilhões, um crescimento de 6,6%.

17. A comparação internacional é desfavorável: enquanto a estatal chilena ENAP registrou seu menor endividamento desde 2010 (1,8x Dívida/EBITDA), a Petrobras ostentou a maior Dívida Líquida, o maior custo de dívida e a maior alavancagem financeira e frente a pares globais como BP, Chevron, Equinor, ExxonMobil, Shell e TotalEnergies, nada obstante o relatório da estatal, divulgado ao final do quarto trimestre de 2025, tenha informado uma razoável desalavancagem à vista de a relação dívida líquida/EBITDA ter se situado em 1,42.

18. De todo modo, a companhia expõe-se a riscos sistêmicos num cenário de taxas de juros americanas de longo prazo em crescimento, com os **Treasury Bonds** de 10 anos oscilando, atualmente, entre 4,33% e 4,49%. A doutrina de controle adverte que o aumento da dívida líquida em momento de preços elevados do petróleo indica que a empresa não está convertendo adequadamente o ciclo de alta em maior redução de alavancagem, um claro sintoma de destruição de valor.

19. Portanto, a proposta da AudPetróleo reveste-se de extrema pertinência e tempestividade. Não cabe a esta Corte de Contas imiscuir-se no mérito da escolha negocial discricionária (**business judgment rule**). Contudo, é estrito dever do TCU exigir consistência metodológica e transparência



entre o planejamento estratégico aprovado (que baliza as expectativas da União e do mercado) e as decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração.

20. A ausência de parâmetros e gatilhos internos que alertem, tempestivamente, à alta administração sobre o desvio das variáveis de uso e fontes de caixa em relação ao planejado, o que pode configurar uma falha de governança material.

21. Por tais motivos, entendo urgente a incorporação de metodologias avançadas de auditoria e gestão de riscos. A gestão de estatais em cenários de alta complexidade deve dispor de painéis dinâmicos integrados e avaliar a conveniência de introduzir algoritmos baseados em aprendizado de máquina (**machine learning**) em suas análises preditivas.

22. Assim, corroboro a proposta de expedir recomendação à Petrobras para que institua faixas de variação esperadas e limites de tolerância (bandas) para os itens de fontes e usos de caixa (com base nos **guidances** do Plano Estratégico), associados a um plano de contingência formal a ser acionado em caso de aproximação ou rompimento desses limites.

23. Adicionalmente, ante o contexto de alta volatilidade, entendo salutar recomendar que esse plano de contingência e as próprias análises de adequação das faixas de tolerância incorporem testes de estresse macroeconômico e geopolítico e a análise comparativa (**benchmarking**) rigorosa com as empresas pares do setor de óleo e gás, garantindo que a tomada de decisão considere o desempenho da Petrobras não apenas de forma isolada, mas em face da resiliência exigida pelo mercado internacional.

24. Por fim, considerando os relevantes benefícios gerados pela sistemática de fiscalização preditiva baseada em dados construída nestes autos, a AudPetróleo deve ser autorizada a dar continuidade a este acompanhamento, propiciando ao TCU e à sociedade a salvaguarda contínua do aprimoramento da governança da maior empresa do país.

25. Registro, por derradeiro, a adequação do tratamento conferido à classificação das peças processuais que contêm informações estrategicamente sensíveis da estatal, em respeito aos ditames da Lei 12.527/2011 (LAI) e da Resolução-TCU 294/2018.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1279/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.084/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), entre outros, representando a Petróleo Brasileiro S/A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento que tem por objetivo examinar a evolução dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e a aderência das decisões alocativas de capital ao Planejamento Estratégico da companhia;



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 à Petróleo Brasileiro S/A, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. estabeleça, formalmente, faixas de variação esperadas e de limites de tolerância para a execução de cada item das fontes e dos usos de caixa (investimentos/CAPEX, remuneração aos acionistas e pagamento de dívidas), em estrita observância aos **guidances** estabelecidos em seu Planejamento Estratégico (Plano de Negócios) vigente;

9.1.2. institua e aprove, nas instâncias de governança competentes, plano de contingência a ser acionado tempestivamente sempre que houver a aproximação material ou o rompimento dos limites de variação estipulados nos termos do item 9.1.1 deste acórdão, visando o reequilíbrio financeiro e resguardando a capacidade de investimento da companhia, com fundamento no princípio da eficiência (art. 37, **caput**, da Constituição Federal) e no dever de diligência dos administradores (art. 153 da Lei 6.404/1976);

9.1.3. incorpore na elaboração do referido plano de contingência parâmetros que levem em consideração: (i) testes de estresse para cenários macroeconômicos e de choques de preços oriundos de tensões geopolíticas internacionais e (ii) o monitoramento do posicionamento da Petrobras (**benchmarking**) frente ao comportamento das empresas pares do mercado global de óleo e gás;

9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) a dar continuidade, em processo apartado ou em etapas sucessivas nestes autos, ao acompanhamento dos indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras, com fundamento no art. 241 do Regimento Interno do TCU, com o objetivo de identificar eventuais riscos nas variações dos indicadores que venham a ser técnica ou economicamente injustificáveis ou se mostrem incompatíveis com o Planejamento Estratégico da companhia;

9.3. manter a chancela de sigilo sobre as peças originais produzidas nestes autos que contenham informações estratégicas ou empresariais confidenciais da Petrobras, bem assim a instrução de peça 85, inclusive os seus Apêndices A, B, C, D, E e F, nos termos do art. 22 da Lei 12.527/2011, c/c art. 8º, § 3º, inciso III, e art. 11, inciso III, da Resolução-TCU 294/2018, conferindo-se publicidade apenas às versões das instruções técnicas e do presente Relatório e Voto em que tais dados sensíveis tenham sido omitidos;

9.4. classificar como pública a peça 84, que contém apenas o Apêndice G da instrução de peça 85, no qual foram omitidas as informações confidenciais indicadas pela Petrobras e que segue reproduzida no relatório que fundamente o presente acórdão; e

9.5. comunicar a presente deliberação à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração da Petrobras.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1279-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE II – tagColegiado

TC 002.438/2023-2

Natureza: Monitoramento.

Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Ministério dos Transportes.

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Representação legal: Carolina de Almeida Soares (509866/OAB-SP), entre outros, representando a Viabahia Concessionaria de Rodovias S/A.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 1.447/2018-TCU-PLENÁRIO. CONCESSÃO RODOVIÁRIA BR-101/ES/BA. EXCLUSÃO DE INVESTIMENTOS SEM PROJETO EXECUTIVO. IMPLANTAÇÃO DE RADARES. READEQUAÇÃO DE CRONOGRAMA AO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA (PER). FORTALECIMENTO DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO. APRESENTAÇÃO DAS FÓRMULAS DE CÁLCULO TARIFÁRIO E DO DESCONTO DE REEQUILÍBRIO. EVOLUÇÃO REGULATÓRIA DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. TERMOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO. ATENDIMENTO INTEGRAL DAS DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), peça 131, cujo encaminhamento teve a anuência do seu corpo dirigente (peças 132 e 133):

“I – INTRODUÇÃO

1. Trata-se monitoramento das determinações à ANTT prolatadas pelo TCU no item 9.3 do Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, de 26/6/2018, no âmbito do processo TC 010.482/2016-4, de atendimento à Solicitação do Congresso Nacional – SCN acerca do cumprimento de obrigações contratuais e atuação da ANTT na ECO 101, responsável pela Concessão da Rodovia BR-101/ES/BA, transcritas a seguir:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional decorrente de pedido de fiscalização na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para examinar a conformidade do Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA, a cargo da Concessionária ECO101, especialmente quanto ao atraso na execução dos investimentos previstos, solicitado pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados, tendo sido caminhada ao TCU por intermédio do Ofício Pres. nº 30/16, de 29 de março de 2016, de autoria do Deputado Federal Marcus Vicente, então presidente da comissão, ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do

Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

(...)

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, que:

9.3.1. no prazo de 60 dias, promova a exclusão do cronograma financeiro dos investimentos equivocadamente incluídos sem possuírem projetos executivos e orçamentos analíticos – relativos às obras de retificação de traçado inseridos na 3ª Revisão Ordinária e na 2ª Revisão Extraordinária, mencionados no item 9.5.6 do Acórdão 297/2017-TCU-Plenário – em respeito ao art. 3º da Resolução-ANTT 3.651/2011, ao § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995 e ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

9.3.2. em conjunto com a ECO101 Concessionária de Rodovias S.A., no prazo de 60 dias, defina a localização de todos os radares fixos a serem instalados na BR-101-ES/BA, efetivando suas instalações no prazo máximo de 90 dias, com a posterior comunicação a este Tribunal das ações efetivadas pelas duas entidades (ANTT e concessionária), em conformidade com o princípio do interesse público (art. 20, inciso II, “b”, da Lei 10.233/01 e art. 2º da Lei 9.784/99) e com o inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

9.3.3. no prazo de 60 dias, ajuste o cronograma de investimentos de modo a não permitir a existência de prazos posteriores aos constantes do PER, particularmente no caso da implantação de passarelas e da construção de vias locais, em respeito ao Cláusula 1.2.4 do contrato de concessão e ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

9.3.4. no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União os documentos que comprovem que foram tomadas todas as providências cabíveis com vistas a evitar as inexecuções contratuais apontadas pela SeinfraRodovias no âmbito deste processo, em conformidade com os subitens 8.2, 8.3, 10.5, 10.6 e 18 do Contrato de Concessão da BR – 101/ES/BA;

9.3.5. no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal documentos que demonstrem que todas as obrigações contratuais previstas até o quinto ano da concessão da BR – 101/ES/BA (18/maio/2018) tenham sido cumpridas e que, caso não tenham sido cumprida alguma obrigação contratual, que a ANTT encaminhe a este Tribunal documentos que comprovem que foram tomadas todas as providências cabíveis com vistas a evitar essas inexecuções contratuais e apurar os responsáveis por tais inexecuções, em conformidade com os princípios do interesse público, da modicidade tarifária e da vinculação aos termos contratuais;

9.3.6. no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União, por meio eletrônico, a fórmula de cálculo detalhada utilizada em todos os reajustes ordinários e extraordinários das tarifas de pedágios da concessão da BR – 101/ES/BA, inclusive, o da 5ª Revisão Extraordinária, aprovado pela Resolução nº 5.638, de 10 de janeiro de 2018, com efeitos financeiros a partir da data da próxima revisão ordinária (18/maio/2018);

9.3.7. no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União, por meio eletrônico, a fórmula de cálculo detalhada do Desconto de Reequilíbrio utilizada neste contrato de concessão da BR – 101/ES/BA, bem como dos demais contratos das concessões da terceira etapa do Programa de Concessões, identificando todas as variáveis da fórmula e seus respectivos valores;

9.3.8. no prazo de 90 dias, promova o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da rodovia BR – 101/ES/BA, a fim de contemplar, mediante revisão extraordinária, a redução da tarifa de pedágio, de forma concentrada e pelo período de um ano, em decorrência de investimentos não-executados até o 5º ano de concessão, inclusive de forma parcial (entre os quais se encontram obras de duplicação, o contorno de Iconha, obras de retificação de traçado, bem com os investimentos relativos aos Postos de Fiscalização da ANTT e ao sistema de Call Boxes), com vistas a manter a TIR pactuada, passando a adotar essa sistemática nas próximas revisões tarifárias, em respeito à Cláusula 20.4.2.iii do contrato, e em observância ao cronograma físico-financeiro do contrato, atendendo ao disposto no inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

9.3.9. no prazo de 180 dias, estabeleça, em seus normativos relativos à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do fluxo de caixa não-alavancado dos contratos de concessão que possuam plano de negócios, a necessidade de que os descontos na tarifa de pedágio relativos a atrasos e inexecuções de investimentos sejam aplicados de forma concentrada, pelo período de um ano, imediatamente após a identificação dessas inadimplências pela ANTT, ao invés de diluir o impacto

da redução da tarifa ao longo de todos os anos restantes do contrato, em respeito ao princípio da eficiência da Administração Pública e à manutenção das condições efetivas da proposta, previstos no art. 37, caput, e inciso XXI da Constituição Federal, e à preservação do interesse público, conforme art. 20, inciso II, “b”, da Lei 10.233/01 e art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.3.10. no prazo de 90 dias, institua mecanismo de aferição de atraso e inexecução de investimentos por parte da concessionária a fim de que a inadimplência da contratada seja refletida na revisão tarifária imediatamente seguinte à respectiva identificação, de tal forma que os dados de não-realização de obras e serviços sejam os mais realísticos possíveis, podendo-se, ainda, utilizar dos acompanhamentos periódicos realizados pela agência, e/ou de outros mecanismos que descrevam a real situação da execução dos investimentos, com vistas a evitar o pagamento de tarifas além do efetivamente devido, observado o devido processo legal, com o contraditório e a ampla defesa, bem como os princípios da modicidade tarifária e do equilíbrio econômico-financeiro, estabelecidos nos arts. 6º, §1º, e 9º, § 2º, da Lei 8.987/1995;

9.3.11. no prazo de 60 dias, no âmbito do contrato de concessão da rodovia BR- 101/ES/BA, faça o levantamento dos investimentos para os quais haja elementos que indiquem a não-execução no prazo previsto, seja por retardamentos no licenciamento ambiental ou qualquer outra dificuldade técnica, ajustando o cronograma financeiro a partir de previsões factíveis para as datas de realização das obras, e levando a termo na revisão extraordinária mencionada no item anterior, em observância ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

(...)

II – HISTÓRICO

2. É importante registrar que o Acórdão nº 1.447/2018 – TCU – Plenário (peça 2) foi objeto de reiterados recursos, apresentados a seguir, todos rejeitados, mantendo-se na íntegra a decisão inicial:

2.1. Embargos de Declaração opostos pela ANTT contra o Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, que foram conhecidos e rejeitados nos termos do Acórdão 2.192/2018-TCU-Plenário, de 19/9/2018 (peça 7), o qual foi retificado, devido a inexatidão material, pelo Acórdão 2.386/2018-TCU-Plenário, de 17/10/2018 (peça 10);

2.2. Pedidos de Reexame interpostos pela ANTT e pela Eco 101 contra o Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, que foram conhecidos e tiveram provimento negado, nos termos do item 9.1 do Acórdão 2.264/2021-TCU-Plenário, de 22/9/2021 (peça 11).

2.2.1. É importante registrar que, no item 9.2 do referido Acórdão nº 2.264/2021 – TCU – Plenário, foi determinado à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que constituísse processo apartado, com tramitação prioritária, para avaliar os seguintes tópicos:

9.2.1. a regulamentação promovida pela ANTT, por meio da Resolução-ANTT 5.850/2019 e outros instrumentos normativos, verificando especialmente se o cálculo de alterações da tarifa básica de pedágio (TBP), em razão de reequilíbrio contratual, diluindo eventuais descontos no período remanescente da concessão cumpre os arts. 9º, § 4º, e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, levando em conta as irregularidades apontadas no Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA, celebrado com a Eco 101 Concessionária de Rodovias S/A, sobretudo aquela referente às reduções pífias da TBP, provocadas pela referida metodologia, que estimularam o inadimplemento, pela concessionária, das obrigações estabelecidas no PER e no cronograma de investimentos, em consonância com as demais observações contidas no voto;

9.2.2. se o processo de elaboração da Resolução-ANTT 5.850/2019 atendeu às exigências legais, seguindo todas as etapas necessárias e, principalmente, se, de fato, o normativo garante a tempestiva preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias e do interesse público, nos termos dos arts. 9º, § 4º, e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995;

2.2.1. Nesse sentido, foi instaurado o TC 029.312/2022-1, no qual foi proferido o Acórdão 386/2025-TCU-Plenário, de 26/2/2025, nos seguintes termos:

VISTOS e relacionados estes autos de acompanhamento das determinações constantes do item 9.2 do Acórdão 2.264/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

Considerando a oitiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, analisada pela unidade especializada;

Considerando que os procedimentos previstos no Manual de Logística, aplicado à elaboração de resoluções da própria ANTT e na Resolução ANTT 5.624/2017 foram seguidos, de forma geral, no processo de elaboração da Resolução ANTT 5.850/2019, não contrariando diretamente os artigos 9º, § 4º e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, mencionados na determinação constante do item 9.2.1 do Acórdão 2.264/2021-TCU-Plenário;

Considerando que a redação do art. 82 do Regulamento de Concessões Rodoviárias 3 violou os artigos 9º, § 4º, e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, em razão da não-exigência de restabelecimento concomitante do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão;

Considerando a necessidade de melhoria dos processos de participação e controle social, no acesso aos sistemas SEI/ANTT e Participa-ANTT, devendo ser dispensado o cadastro prévio de usuários para acesso aos documentos de natureza pública;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em fazer as determinações e recomendações listadas no item 1.6 do Acórdão, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

(...)

1.6.1. informar à ANTT que:

1.6.1.1. os procedimentos previstos no Manual de Logística aplicado à elaboração de resoluções da própria ANTT e na Resolução ANTT 5.624/2017 foram seguidos, de forma geral, no processo de elaboração da Resolução ANTT 5.850/2019;

1.6.1.2. a Resolução ANTT 5.850/2019 não fere per se os artigos 9º, § 4º e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, mencionados na determinação constante do item 9.2.1 do Acórdão 2.264/2021-TCU-Plenário, que tratam, respectivamente, do reestabelecimento concomitante do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em função de alteração unilateral que o afete e de exigências de cronograma e fiel cumprimento de obras relativas a contratos de concessão precedido de execução de obra pública, desde que a aplicação do desconto, mesmo que diluído, seja realizada a partir da primeira oportunidade, ou seja, da próxima revisão ordinária, atendendo, assim, o conceito de concomitância, e levando-se em conta a continuidade contratual, que permite essa diluição;

1.6.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, considerando que a redação do art. 82 do Regulamento de Concessões Rodoviárias 3 (RCR 3), aprovado por intermédio da Resolução ANTT 6.032, de 21/12/2023, e publicado no DOU, Seção 1, de 26/12/2023, violou a prescrição estampada nos artigos 9º, § 4º, e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, no sentido de que o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão deve ser concomitante à alteração que o afetou, que se abstenha de parcelar ou postergar o impacto decorrente do recomposição do equilíbrio econômico-financeiro referente às inexecuções contratuais, bem como que altere a redação do art. 82 da Resolução ANTT 6.032/2023, para contemplar essas vedações;

1.6.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, considerando que o acesso aos sistemas SEI/ANTT e Participa-ANTT exige o cadastramento prévio do usuário, o que dificulta a participação pública, e que os documentos que compõem os processos de elaboração das normas da ANTT são, em geral, públicos, avalie a possibilidade de que o acesso a esses documentos seja realizado sem a necessidade do referido cadastro prévio.

2.2.2. Ante o Pedido de Reexame interposto pela ANTT contra o item 1.6.2 do Acórdão 386/2025-TCU-Plenário, o Relator do recurso, Ministro Antônio Anastasia, proferiu o Despacho de 14/4/2025, conhecendo do pedido e suspendendo os efeitos da determinação do referido item 1.6.2.

2.2.3. Por meio do Acórdão 275/2026-TCU-Plenário, prolatado em 4/2/2026, o recurso foi parcialmente provido. Para alterar a redação do item 1.6.2 do Acórdão 386/2025-TCU-Plenário, com acréscimo de esclarecimento, nos seguintes termos:

1.6.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, considerando que a redação do art. 82 do Regulamento de Concessões Rodoviárias 3 (RCR 3), aprovado por intermédio da Resolução-ANTT 6.032, de

21/12/2023, e publicado no DOU, Seção 1, de 26/12/2023, violou a prescrição estampada nos artigos 9º, § 4º e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, no sentido de que o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão deve ser concomitante à alteração que o afetou, que se abstenha de parcelar ou postergar o impacto decorrente do recomposição do equilíbrio econômico-financeiro referente às inexecuções contratuais, bem como que altere a redação do art. 82 da Resolução-ANTT 6.032/2023, para contemplar essas vedações, sem prejuízo de esclarecer que a determinação não impede ou inviabiliza o tratamento de situações excepcionais de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão por parte da Agência, desde que as peculiaridades do caso estejam devidamente registradas no processo administrativo e as medidas tomadas sejam proporcionais e adequadas ao caso concreto. (grifo nosso)

2.3. Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão nº 2.264/2021 – TCU – Plenário pelas seguintes entidades: Eco 101; Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR; concessionárias Autopista Fernão Dias, Autopista Régis Bittencourt, Autopista Fluminense, Autopista Litoral Sul e Autopista Planalto Sul, em conjunto; e ANTT, os quais, nos termos do Acórdão nº 687/2022 – TCU – Plenário, de 30/3/2022 (peça 17), tiveram os seguintes deslindes:

- a) os embargos das concessionárias Autopista Fernão Dias, Autopista Régis Bittencourt, Autopista Fluminense, Autopista Litoral Sul e Autopista Planalto Sul não foram conhecidos; e,
- b) os embargos da Eco 101, da ABCR e da ANTT foram conhecidos e rejeitados.

2.4. Em 1/4/2022, a ANTT foi notificada acerca do Acórdão nº 687/2022 – TCU – Plenário, de 30/3/2022, por meio do Ofício 13819/2022-TCU/Seproc, de 1/4/2022, com ciência na mesma data (peças 20 e 21).

3. Por intermédio do Ofício SEI nº 13458/2022/GAB-DG/DIR-ANTT, de 4/5/2022, e DESPACHO CIPAC (SEI nº 11151656), de 3/5/2022 (peças 23 e 24, respectivamente), a ANTT solicitou dilação do prazo estabelecido para atendimento às determinações dos itens 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.7, por 30 (trinta) dias.

3.1. A prorrogação de prazo solicitada pela ANTT foi concedida pelo TCU, nos termos do Acórdão nº 1053/2022 – TCU – Plenário, de 18/5/2022 (peça 26), a qual foi comunicada à Agência por intermédio do Ofício 23427/2022-TCU/Seproc, de 23/5/2022, com ciência em 26/5/2022 (peças 27 e 28).

4. Em 1/6/2022, a ANTT encaminhou o Ofício SEI nº 16792/2022/GAB-DG/DIR-ANTT, de 1/6/2022, e o DESPACHO CIPAC (SEI nº 11512280), de 1/6/2022 (peças 29 e 30, respectivamente), para demonstrar o atendimento aos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4 e 9.3.5, e para solicitar dilação do prazo para atendimento ao item 9.3.11 por 90 dias.

5. Em 3/6/2022, a Agência Reguladora encaminhou o Ofício SEI nº 17018/2022/GAB-DG/DIR-ANTT, de 3/6/2022, e o DESPACHO CIPAC (SEI nº 11667666), de 3/6/2022 (peças 33 e 34, respectivamente), para demonstrar o atendimento aos itens 9.3.6 e 9.3.7.

6. Por intermédio do Ofício SEI nº 17849/2022/GAB-DG/DIR-ANTT, de 27/6/2022 (peça 35), a ANTT solicitou dilação do prazo estabelecido para atendimento às determinações dos itens 9.3.8, 9.3.9 e 9.3.11, nos moldes do prazo estabelecido do Plano de Ação apresentado nesse ofício, que desloca o atendimento final para junho/2023, bem como para atendimento ao determinado no item 9.3.10 até dezembro/2022.

7. Em 22/11/2022, a ANTT, representada por membros da AGU, apresentou Manifestação e documentação comprobatória, com o objetivo de demonstrar o atendimento de todas as determinações proferidas no Acórdão nº 1.447/2018 – TCU – Plenário e, com isso, possibilitar a retirada do TC 010.482/2016-4 do rol de processos que sobrestariam a análise da Prestação de Contas Ordinária da Agência, referente ao exercício de 2016 (peças 37 a 88).

8. A ANTT encaminhou o Ofício SEI nº 39477/2022/DG/DIR-ANTT, de 23/12/2022, juntamente com o DESPACHO GECON 14798722, de 22/12/2022, e Despacho GEGEF 14803548, de 23/12/2022 (peças 89 a 91), com o objetivo de dar ciência ao TCU sobre o andamento do Plano de Ação proposto por meio do Ofício SEI nº 17849/2022/GAB-DG/DIR-ANTT, de 27/6/2022, informando

a situação atualizada dos 10 (dez) contratos de concessão rodoviária impactados.

9. A Agência encaminhou o Ofício SEI nº 20800/2023/DG-ANTT, de 4/6/2023, juntamente com o DESPACHO CIPAC 17552620, de 30/6/2023, e Despacho GEGEF 17192853, de 29/6/2023 (peças 92, 94 e 95), com o objetivo de dar ciência ao TCU sobre o andamento do Plano de Ação proposto por meio do Ofício SEI nº 17849/2022/GAB-DG/DIR-ANTT, de 27/6/2022, informando a situação atualizada dos 10 (dez) contratos de concessão rodoviária impactados.

10. A Agência encaminhou o Ofício SEI nº 31137/2023/DG-ANTT, de 20/9/2023 (peça 97) e anexos (peças 101 a 114), com o objetivo de complementar as informações prestadas por meio do Ofício SEI nº 20800/2023/DG-ANTT, de 4/6/2023, informando a situação atualizada dos 10 (dez) contratos de concessão rodoviária impactados.

11. A ViaBahia ingressou com petição, em 2/5/2025 (peça 115) e anexos (peças 116 a 118), solicitando o arquivamento do processo, tendo em vista o disposto na Cláusula 10.8 do Termo de Autocomposição celebrado pela Concessionária, a qual foi indeferida, nos termos do DESPACHO do Ministro Relator Augusto Nardes, de 11/6/2025 (peça 121).

12. Por fim, registra-se a celebração, em 12/5/2025, do Termo de Autocomposição para Modernização do Contrato de Concessão da Rodovia Eco 101 (peça 122).

IV - ANÁLISE TÉCNICA

IV.1 – Informações apresentadas pela ANTT acerca do atendimento às determinações do Acórdão nº 1.447/2018 – TCU – Plenário

13. A ANTT apresentou, no Despacho CIPAC SEI 11512280, de 1/6/2022 (peça 30), as seguintes informações, acerca do atendimento às determinações prolatadas nos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 1.447/2018 – TCU – Plenário, e mencionou terem sido encaminhados os respectivos documentos comprobatórios.

IV.1.1 – Determinação do item 9.3.1: no prazo de 60 dias, promova a exclusão do cronograma financeiro dos investimentos equivocadamente incluídos sem possuírem projetos executivos e orçamentos analíticos – relativos às obras de retificação de traçado inseridos na 3ª Revisão Ordinária e na 2ª Revisão Extraordinária, mencionados no item 9.5.6 do Acórdão 297/2017-TCU-Plenário – em respeito ao art. 3º da Resolução-ANTT 3.651/2011, ao § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995 e ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001

13.1. A adequação do Cronograma Físico Financeiro da Eco 101, com a exclusão dos valores relativos as obras de retificação de traçado anteriormente incluídos, foi proposta por meio do Memorando nº 711/2017/GEINV/SUINF, de 17/7/2017 (peça 86), e o ajuste foi realizado na 5ª Revisão Extraordinária da TBP, aprovada na Resolução ANTT nº 5.638, 10/1/2018 (peça 32), com efeitos financeiros a partir de 29/6/2015.

IV.1.2 – Determinação do item 9.3.2 : em conjunto com a ECO101 Concessionária de Rodovias S.A., no prazo de 60 dias, defina a localização de todos os radares fixos a serem instalados na BR-101/ES/BA, efetivando suas instalações no prazo máximo de 90 dias, com a posterior comunicação a este Tribunal das ações efetivadas pelas duas entidades (ANTT e concessionária), em conformidade com o princípio do interesse público (art. 20, inciso II, “b”, da Lei 10.233/01 e art. 2º da Lei 9.784/99) e com o inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001.

13.2. A definição da localização dos referidos radares foi realizada em janeiro de 2017, pela Polícia Rodoviária Federal, que é o órgão de trânsito competente para tanto, conforme apontado nos Memorandos nº 1009/2018/SUINF, de 29/10/2018, e nº 568/2018/GEFIR/SUINF, de 17/10/2018 (peças 41 e 44, respectivamente), no qual foi apresentado quadro contendo localização quilométrica de cada um dos 26 (vinte e seis) radares já implantados no trecho concedido da BR-101/ES/BA, todos com recursos previstos no Contrato de Concessão.

13.2.1. No referido Memorando nº 568/2018/GEFIR/SUINF, de 17/10/2018 (peça 44), foi informada a quantidade de faixas atendidas pelos radares, bem como foi destacado que a ANTT pretendia ampliar os investimentos para a implantação e operação de radares pelo Eco 101.

IV.1.3 – Determinação do item 9.3.3: no prazo de 60 dias, ajuste o cronograma de



investimentos de modo a não permitir a existência de prazos posteriores aos constantes do PER, particularmente no caso da implantação de passarelas e da construção de vias locais, em respeito à Cláusula 1.2.4 do contrato de concessão e ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001

13.3. Por meio do Parecer Técnico nº 166/2017/GEINV/SUINF (peça 46), foi proposta a readequação do plano de negócios, de modo a não permitir que o mesmo contenha prazos posteriores aos constantes do PER.

13.3.1. O ajuste requerido foi realizado na 5ª Revisão Extraordinária, aprovada pela Resolução nº 5.638, de 10/01/2018 (peça 38), com efeitos financeiros a partir da 5ª Revisão Ordinária, com vigência a partir de 29/06/2018.

IV.1.4 – Determinação do item 9.3.4: *no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União os documentos que comprovem que foram tomadas todas as providências cabíveis com vistas a evitar as inexecuções contratuais apontadas pela SeinfraRodovias no âmbito deste processo, em conformidade com os subitens 8.2, 8.3, 10.5, 10.6 e 18 do Contrato de Concessão da BR – 101/ES/BA; e*

IV.1.5 – Determinação do item 9.3.5: *no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal documentos que demonstrem que todas as obrigações contratuais previstas até o quinto ano da concessão da BR – 101/ES/BA (18/maio/2018) tenham sido cumpridas e que, caso não tenham sido cumprida alguma obrigação contratual, que a ANTT encaminhe a este Tribunal documentos que comprovem que foram tomadas todas as providências cabíveis com vistas a evitar essas inexecuções contratuais e apurar os responsáveis por tais inexecuções, em conformidade com os princípios do interesse público, da modicidade tarifária e da vinculação aos termos contratuais.*

13.4. As ações tomadas, ao longo dos cinco anos de concessão, de competência da fiscalização e gestão contratual, foram integralmente descritas no Memorando nº 289/2018/GEFIR/SUINF, de 27/07/2018 (peças 45).

13.4.1. Os investimentos previstos no item 8.2 do Contrato de Concessão, referentes a obras e serviços não obrigatórios, nas fases de Trabalhos Iniciais, Recuperação, Manutenção, Conservação e Monitoração, são acompanhados mediante a aferição de parâmetros de desempenho e que, quando verificado inconformidades, é emitido um Termo de Registro de Ocorrência - TRO, com prazo para a Concessionária efetuar as correções.

13.4.1.1. Quando a Concessionária não atende ao TRO, é emitido um Auto de Infração – AI e instaurado processo administrativo para averiguar a culpabilidade da Concessionária, podendo culminar em notificação de multa, nos termos do item 18 do Contrato de Concessão.

13.4.1.2. Foram autuados 175 Processos Administrativos Simplificados – PAS em desfavor da Concessionária por inexecuções contratuais, dos quais 27 haviam sido finalizados, 91 estavam em análise na primeira instância, 38 em análise de recurso e 19 suspensos por decisão judicial.

13.4.1.3. A Concessionária é obrigada contratualmente a monitorar os elementos da rodovia e apresentar periodicamente relatório de monitoração, junto com cronograma de intervenção nos elementos da rodovia, com o objetivo de manter os parâmetros de qualidade da rodovia nos limites exigidos no PER.

13.4.1.4. O acompanhamento do Desconto de Reequilíbrio, que é aplicado para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato quando a Concessionária não atende aos Parâmetros de Desempenho estabelecidos no PER, é realizado anualmente.

13.4.2. Os investimentos previstos no item 8.3 do Contrato de Concessão, referentes a obras e serviços obrigatórios previstas no Planejamento Anual aprovado anualmente, são acompanhados mediante apuração mensal, realizada pelas Unidades Regionais da ANTT, dos percentuais de avanços físicos dos cronogramas de obras e serviços previstos no mês.

13.4.2.1. Quadrimestralmente, cada Unidade Regional elabora Pareceres Técnicos consolidando as informações relevantes sobre as execuções das obras, nos quais são informados os percentuais de avanços físicos.

13.4.2.2. Ao final do ano concessão é elaborado Parecer Final, a partir das informações prestadas nos pareceres quadrimestrais, contendo o panorama geral do cumprimento do Planejamento Anual e a proposta de postergação financeira dos investimentos não executados para o ano subsequente, mediante a realocação dos valores financeiros das obras e serviços não executados, com efeitos financeiros na tarifa básica de pedágio – TBP de cada concessão.

13.4.2.3. Caso seja verificada culpa da Concessionária pelas inexecuções, instaura-se Processo Administrativo Simplificado – PAS para eventual aplicação de penalidade, conforme enquadramento previsto em Contrato de Concessão ou na Resolução ANTT nº 4.071/2013.

13.4.3. Os documentos que embasaram o processo de cálculo da inexecução financeira das obras e serviços não executados e aplicação do Desconto de Reequilíbrio do 1º ao 4º ano, bem como os documentos nos quais foram avaliadas as responsabilidades pelos investimentos não executados e os que propuseram a aplicação das respectivas multas, foram encaminhados em anexo digital.

13.4.4. Os documentos que embasaram o processo de cálculo da inexecução financeira das obras e serviços não executados e aplicação do Desconto de Reequilíbrio do 5º ano, bem como os documentos nos quais foram avaliadas as responsabilidades pelos investimentos não executados, foram encaminhados em anexo digital, conforme apontado no Memorando nº 568/2018/GEFIR/SUINF, de 17/10/2018 (peça 44).

IV.1.6 – Determinação do item 9.3.6: no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União, por meio eletrônico, a fórmula de cálculo detalhada utilizada em todos os reajustes ordinários e extraordinários das tarifas de pedágios da concessão da BR – 101/ES/BA, inclusive, o da 5ª Revisão Extraordinária, aprovado pela Resolução nº 5.638, de 10 de janeiro de 2018, com efeitos financeiros a partir da data da próxima revisão ordinária (18/maio/2018); e

IV.1.7 – Determinação do item 9.3.7: no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União, por meio eletrônico, a fórmula de cálculo detalhada do Desconto de Reequilíbrio utilizada neste contrato de concessão da BR – 101/ES/BA, bem como dos demais contratos das concessões da terceira etapa do Programa de Concessões, identificando todas as variáveis da fórmula e seus respectivos valores.

14. A ANTT apresentou, por meio do Despacho CIPAC SEI 11667666, de 3/6/2022 (peça 34), as seguintes informações acerca do atendimento às determinações prolatadas nos itens 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão nº 1.447/2018 – TCU - Plenário:

14.1. A fórmula de cálculo do reajuste da tarifa de pedágio, estabelecida no item 16.3.4 do Contrato de Concessão, com o detalhamento do significado e da origem de cada um dos seus componentes, e as planilhas de cálculo utilizadas em todos os processos de revisão tarifária aprovadas pela ANTT até a data de encaminhamento das informações.

$$\text{TARIFA DE PEDÁGIO PRATICADA} = \text{TCP} \times \text{Tarifa Básica de Pedágio} \times \text{IRT} \times (1 - \text{Fator } X)$$

TCP – trecho de cobertura da praça de pedágio

Tarifa Básica de Pedágio – TBP

IRT – Índice de Reajuste Tarifário

Fator X – redutor do reajuste da tarifa de pedágio, referente ao compartilhamento com os usuários do Sistema Rodoviário dos ganhos produtividade obtidos pela Concessionária, calculado nos termos do item 16.3.3, revisto quinquenalmente pela ANTT nos termos do item 16.3.5, ambos do Contrato.

14.1.1. Complementando as explicações acerca do reajuste da tarifa de pedágio, foi informado que todos os anos, previamente aos reajustes, a ANTT procede a duas revisões da TBP: **revisão ordinária**, na qual são considerados os ajustes previstos no contrato (substituição do tráfego projetado pelo real; reversão de receita alternativas para a modicidade tarifária; reversão de verbas contratuais não utilizadas; e inexecuções apuradas pela ANTT); e **revisão extraordinária**, decorrente da recomposição do equilíbrio econômico do Contrato, ocasionada por: inclusão de novas obrigações

da concessionária; reprogramações de obras previstas no PER; exclusões de obras previstas no PER; e eventos que gerem efeito na tarifa de pedágio.

14.1.2. Além disso, foi explicado que, após a realização das revisões tarifárias e antes do cálculo do reajuste, é aplicado o **Desconto de Reequilíbrio – DR sobre a TBP**, o qual é utilizado pela ANTT para avaliar a Concessionária no ano concessão, que considera os eventuais atrasos e inexecuções de obras de ampliação de capacidade e de obras e serviços de caráter não obrigatório previstos no PER.

14.1.3. Acrescentou, ainda, que a determinação dos percentuais de Desconto de Reequilíbrio é realizada a partir do volume financeiro que determinada obra ou serviço representa dentro do montante total de investimentos previstos no Contrato para cumprimento dos parâmetros relacionados à conservação, manutenção e obras de aumento de capacidade, conforme **definido na Tabela 1 do Anexo 5 ao Contrato de Concessão**, e que o seu valor final corresponde ao somatório dos percentuais de cada indicador não executado, conforme previsto no PER.

14.1.4. Ressaltou, por fim, que o percentual de desconto de um indicador é considerado unicamente no ano seguinte ao que foi constatado o seu não atendimento, sendo retirado do cálculo do DR após a regularização dos atrasos ou inexecuções das obras.

IV.1.8 – Determinação do item 9.3.8: no prazo de 90 dias, promova o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da rodovia BR – 101/ES/BA, a fim de contemplar, mediante revisão extraordinária, a redução da tarifa de pedágio, de forma concentrada e pelo período de um ano, em decorrência de investimentos não-executados até o 5º ano de concessão, inclusive de forma parcial (entre os quais se encontram obras de duplicação, o contorno de Iconha, obras de retificação de traçado, bem com os investimentos relativos aos Postos de Fiscalização da ANTT e ao sistema de Call Boxes), com vistas a manter a TIR pactuada, passando a adotar essa sistemática nas próximas revisões tarifárias, em respeito à Cláusula 20.4.2.iii do contrato, e em observância ao cronograma físico-financeiro do contrato, atendendo ao disposto no inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

IV.1.9 – Determinação do item 9.3.9: no prazo de 180 dias, estabeleça, em seus normativos relativos à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do fluxo de caixa não-alavancado dos contratos de concessão que possuam plano de negócios, a necessidade de que os descontos na tarifa de pedágio relativos a atrasos e inexecuções de investimentos sejam aplicados de forma concentrada, pelo período de um ano, imediatamente após a identificação dessas inadimplências pela ANTT, ao invés de diluir o impacto da redução da tarifa ao longo de todos os anos restantes do contrato, em respeito ao princípio da eficiência da Administração Pública e à manutenção das condições efetivas da proposta, previstos no art. 37, caput, e inciso XXI da Constituição Federal, e à preservação do interesse público, conforme art. 20, inciso II, “b”, da Lei 10.233/01 e art. 2º da Lei 9.784/1999; e

IV.1.10 – Determinação do item 9.3.11: no prazo de 60 dias, no âmbito do contrato de concessão da rodovia BR- 101/ES/BA, faça o levantamento dos investimentos para os quais haja elementos que indiquem a não-execução no prazo previsto, seja por retardamentos no licenciamento ambiental ou qualquer outra dificuldade técnica, ajustando o cronograma financeiro a partir de previsões factíveis para as datas de realização das obras, e levando a termo na revisão extraordinária mencionada no item anterior, em observância ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001

15. Para demonstrar o atendimento aos itens 9.3.8, 9.3.9 e 9.3.11 das determinações do Acórdão nº 1.447/2018 – TCU – Plenário a ANTT apresentou as seguintes manifestações:

15.1. **Manifestação da Procuradoria Federal**, de 22/11/2022 (peça 37, p. 12), acompanhada de documentação comprobatória (peças 38 a 88), na qual foi informado que:

15.1.1. Foi proposta a modulação temporal para implementar a aplicação de descontos na tarifa em decorrência de inexecução de investimentos, de forma concentrada, nas dez concessões que possuíam Planos de Negócio, nos termos do Plano de Ação apresentado ao TCU por meio do Ofício SEI nº 17849/2022/DG/DIR-ANTT, de 27/6/2022 (peça 35), tendo em vista o risco elevado de



judicialização, por inexistir previsão contratual para a aplicação desses descontos tal como determinado.

15.1.2. Foi solicitado, às dez concessionárias abarcadas pelas determinações do TCU, por meio do Ofício Circular nº 1319/2022/DG/DIR-ANTT, de 7/7/2022 (peça 52), que apresentassem propostas de um cronograma exequível para os investimentos previstos no PER da Concessão não executados ou em atraso.

15.1.3. Foi apresentado o cronograma das etapas que deveriam ser realizadas para implementação do referido Plano de Ação (**definição do cronograma exequível; definição de percentuais de descontos concentrados para os investimentos não executados ou em atraso; e pactuação de termo aditivo**), nos termos do Despacho 12310680, de 14/7/2022 (peça 54), dirigido à área técnica da Agência.

15.1.4. Foi instaurado um processo administrativo para cada uma das concessionárias alcançadas pelas determinações TCU, para que fossem avaliadas as suas proposições.

15.1.5. Foi apresentada a situação de cada processo instaurado, com base nas informações apresentadas no Despacho GECON 13907310, de 19/10/2022 (peça 50), destacando-se destas que as medidas de alterações de cronograma e aplicação dos descontos de reequilíbrio seriam, a princípio, aplicáveis a 7 (sete) concessionárias – Autopista Fernão Dias, Autopista Litoral Sul, Autopista Planalto Sul, Autopista Régis Bittencourt, Transbrasiliana, ViaBahia e Eco101 – e não aplicáveis às concessionárias – Autopista Fluminense (em processo de relicitação), K-Infra Rodovia do Aço (em processo de caducidade) e EcoSul (por não haver inexecuções em seu cronograma de obras).

15.2. **Atualização do andamento do Plano de Ação**, por meio do Ofício SEI nº 39477/2022/DG/DIR-ANTT, de 23/12/2022 (peça 89), complementado pelo Despacho GECON 14758776, de 22/12/2022 (peça 90), nos quais foi informado que ele seria concluído em junho/2023 e que:

15.2.1. As concessionárias Autopista Fernão Dias, Autopista Litoral Sul, Autopista Régis Bittencourt, Autopista Planalto Sul e Transbrasiliana anuíram para adesão ao Plano de Ação e as negociações para reprogramação dos investimentos foi concluída, faltando apenas processar a revisão extraordinária que ajustará a tarifa e incluirá mecanismo de desconto concentrado para futuras inexecuções (Fator D).

15.2.2. As determinações não impactariam o contrato de concessão da Autopista Fluminense, devido ao processo de relicitação aprovado.

15.2.3. As providências referentes ao contrato de concessão da K-Infra – Rodovia do Aço estavam pendentes dos processos de caducidade e de relicitação.

15.2.4. As determinações não impactariam o contrato de concessão da Ecosul, por não haver obrigações pendentes.

15.2.5. As providências referentes ao contrato de concessão da Via Bahia estavam pendentes de análise da Procuradoria Federal junto à ANTT acerca de processo judicial em andamento.

15.2.6. Com relação à Eco 101, as providências para aplicação do desconto concentrado das inexecuções e para a reprogramação dos investimentos estavam em fase final, entretanto, a concessionária protocolou pedido de relicitação, o que poderia impactar o processo.

15.3. **Atualização do andamento do Plano de Ação**, por meio do Ofício SEI nº 20800/2023/DG-ANTT, de 4/7/2023 (peça 92), complementado pelo Despacho CIPAC 17552620, de 30/6/2023 (peça 94), nos quais foi informado que:

15.3.1. Houve anuência das concessionárias Autopista Fernão Dias, Autopista Litoral Sul, Autopista Régis Bittencourt, Autopista Planalto Sul e Transbrasiliana para adesão ao Plano de Ação e foi concluída, pela área técnica, a instrução processual do Termo Aditivo contratual a ser pactuado, faltando apenas processar a revisão extraordinária que ajustará a tarifa em função da reprogramação do cronograma de obras. Assunto tratado no âmbito dos processos nºs

50500.056489/2023-14, 50500.056486/2023-72, 50500.056485/2023-28, 50500.054673/2023-11 e 50500.056490/2023-31, respectivamente, e distribuídos para o diretor relator em 28/06/2023.

15.3.2. As determinações não impactam o contrato de concessão da Autopista Fluminense, devido ao processo de relicitação aprovado.

15.3.3. O desconto concentrado da concessão da K-Infra – Rodovia do Aço será processado na 14ª Revisão Ordinária e 15ª Revisão Extraordinária, em curso, dado que a deliberação final da Diretoria foi pela Caducidade, não dando provimento ao recurso da concessionária para qualificação no processo de relicitação.

15.3.4. As determinações não impactam o contrato de concessão da Ecosul, por não haver obrigações pendentes.

15.3.5. Concluiu-se, após manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT, pela impossibilidade de aplicação do Plano de Ação ao contrato de concessão da Via Bahia, devido a impedimento judicial.

15.3.6. O desconto concentrado da concessão da Eco 101 – BR-101/ES/BA será processado na 11ª Revisão Extraordinária, a qual se encontra em fase final de instrução processual, sendo que, devido ao fato de a concessão estar em trâmites preliminares para a relicitação, o valor do desconto será considerado como débito no cálculo de haveres e deveres.

15.4. **Atualização do andamento do Plano de Ação**, por meio do Ofício SEI nº 31137/DG-ANTT, de 20/9/2023 (peça 97), no qual foi informado que:

15.4.1. As concessionárias Autopista Fernão Dias, Autopista Litoral Sul, Autopista Régis Bittencourt, Autopista Planalto Sul e Transbrasiliana, celebraram Termos Aditivos aos respectivos contratos de concessão, com o seguinte objeto (peças 100, 109, 101, 106 e 111, respectivamente):

As PARTES resolvem celebrar o presente TERMO ADITIVO, segundo as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA

DO OBJETO

1.1. O presente Termo Aditivo tem por objeto incluir no Contrato de Concessão novo cronograma fruto da reprogramação dos investimentos não executados ou em atraso (Anexo I) e novo mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, denominado Desconto de Reequilíbrio / Fator D (Anexo II).

1.2 As postergações de obras decorrentes da repactuação do cronograma dos investimentos previstos no Anexo I serão objeto de reequilíbrio via tarifa, no fluxo de caixa, em Revisão Extraordinária, cujos impactos econômico-financeiros surtirão efeito na XXª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio.

XXª - revisão ordinária subsequente ao ano de concessão em que foi constatado a não execução de atividades previstas no cronograma de investimentos

15.4.1.1. Os efeitos financeiros das reprogramações pactuadas serão processados em revisão extraordinária e tomarão efeito juntamente com a próxima revisão ordinária de cada concessionária. Eventuais novos atrasos apurados na execução dos investimentos, conforme novo cronograma pactuado, passarão ser reequilibrados via Fator D, nos termos previstos nos Termos Aditivos pactuados.

15.4.1.2. Foram apresentados o Anexo I – CRONOGRAMA FACTÍVEL PARA OS INVESTIMENTOS NÃO EXECUTADOS OU EM ATRASO (peças 104, 105, 108, 112, 114) e o Anexo II – DESCONTO DE REEQUILÍBRIO (FATOR D) (peças 102, 103, 107, 110 e 113) dos termos aditivos antes mencionados.

15.4.2. O desconto concentrado da concessão da Eco 101 – BR-101/ES/BA foi processado na 11ª Revisão Extraordinária, aprovada pela Deliberação ANTT nº 281, de 29/8/2023 (peça 130), na qual foi apontado que ela seria considerada em sede de apuração de haveres e direitos.

15.4.3. Não houve alteração da situação apresentada no Ofício SEI nº 20800/2023/DG-ANTT, de 4/7/2023, para as demais concessões.

IV.1.11 – Determinação do 9.3.10: no prazo de 90 dias, institua mecanismo de aferição de atraso e inexecução de investimentos por parte da concessionária a fim de que a inadimplência da contratada seja refletida na revisão tarifária imediatamente seguinte à respectiva identificação, de tal forma que os dados de não-realização de obras e serviços sejam os mais realísticos possíveis, podendo-se, ainda, utilizar dos acompanhamentos periódicos realizados pela agência, e/ou de outros mecanismos que descrevam a real situação da execução dos investimentos, com vistas a evitar o pagamento de tarifas além do efetivamente devido, observado o devido processo legal, com o contraditório e a ampla defesa, bem como os princípios da modicidade tarifária e do equilíbrio econômico-financeiro, estabelecidos nos arts. 6º, §1º, e 9º, § 2º, da Lei 8.987/1995

16. A esse respeito a ANTT informou, por meio de Manifestação da Procuradoria Federal, de 22/11/2022 (peça 37, p. 19), que a análise e o ajuste dos procedimentos de revisões tarifárias estavam em discussão no âmbito da 3ª parte do novo Regulamento de Concessões (RCR 3).

IV.2 – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DA ANTT ÀS DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO Nº 1.447/2018 – TCU – PLENÁRIO

17. Convém destacar, desde já, que a análise do atendimento da ANTT às determinações contidas no item 9.3 do Acórdão nº 1.447/2018 – TCU – Plenário, de 26/6/2018, será realizada considerando o Termo de Autocomposição para a modernização do Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA, celebrado em 12/5/2025 pela Eco 101, com a União, por intermédio do Ministério dos Transportes – MT, e a ANTT, com a interveniência do TCU, para definição das alterações e/ou das condições para a alteração e modernização do Contrato de Concessão para exploração da BR-101/ES/BA (peça 122), do qual se destacam os seguintes pontos:

2. PREMISSAS E PRINCÍPIOS GERAIS

(...)

2.6. As balizas de política pública consolidadas que fundamentaram as negociações foram:

(...)

c) a renúncia a quaisquer demandas, solicitações, litígios, arbitragem e a todos os processos judiciais e administrativos referentes ao período anterior ou referentes ao objeto aqui tratado (Portaria MT nº 848/23, art. 3º, II);

(...)

4. DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS

(...)

Da apuração de haveres e deveres

4.45. Foram identificados os seguintes passivos: Processos Administrativos Sancionadores – PAS ativos na ANTT; multas inscritas em Dívida Ativa da União e transitadas em julgado administrativamente; débitos oriundos da Operação Infinita Highway; valor devido referente ao Acórdão TCU nº 1447/2018 – Plenário; dívida junto ao BNDES; processos trabalhistas e ambientais, detalhados a seguir.

(...)

Acórdão TCU nº 1447/2018 - Plenário

4.63. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.447/2018 – TCU-Plenário, determinou a aplicação de desconto de reequilíbrio concentrado para investimentos previstos no plano de negócios e não executados pela Eco101.

4.64. O valor devido calculado (estimado para agosto de 2024) decorrente de determinação contida no Acórdão 1.447/2018 – TCU-Plenário referente a aplicação desse desconto é de R\$ 26.035.210,97.

4.65. A Eco101 se compromete a pagar este valor em 3 parcelas, tendo a primeira parcela vencimento na data de assinatura do termo aditivo, e as demais em 12 e 24 meses subsequentes.

4.66. Em caso de permanência do atual grupo controlador (Ecorodovias), a Eco101 deverá depositar tais valores na conta vinculada da concessão. No caso de outro controlador vencer o processo competitivo, tais valores já foram considerados no cálculo serão deduzidos do valor a ser pago em razão da venda integral das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, sendo considerado quitado.



(...)

6. DA RENÚNCIA A PROCESSOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS

6.1. A Eco101 renúncia expressamente, de forma integral, definitiva e irretratável, a quaisquer demandas administrativas ou jurisdicionais, solicitações, litígios, arbitragem ou ações judiciais referentes ao período anterior ou ao objeto do presente TERMO, bem como a todos os processos administrativos e judiciais existentes, em especial os listados no Anexo 5.

7. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

(...)

7.4. Os processos de controle externo em tramitação no TCU cujo objeto em apuração tenha sido tratado neste TERMO e objetivamente consensuado entre as Partes será proposta suspensão durante a execução do presente TERMO e, após o seu integral cumprimento, será proposto arquivamento ao relator, por perda de objeto, nos termos do art. 168, III, do Regimento Interno do TCU, salvo em casos de fraude ou dolo.

(...)

17.1. Nesse sentido, verifica-se que a determinação do item 9.3.8 do Acórdão nº 1.447/2018 – TCU-Plenário foi objetivamente prevista no Termo de Autocomposição, haja vista a expressa previsão, estabelecida nos itens 4.63 a 4.66 desse Termo, do valor de R\$ 26.035.210,97 (base agosto/2024) como sendo o devido pela Concessionária em decorrência da aplicação do desconto de reequilíbrio concentrado para investimentos previstos no plano de negócios e não executados, o qual deveria ser pago pela Eco101 em três parcelas, sendo a primeira na data da assinatura do Termo Aditivo de modernização do Contrato de Concessão Original da BR-101/ES/BA, em 26/8/2025 (peça 123, p. 1/110), que substitui integralmente os termos e condições previstos no Contrato de Concessão Original.

17.1.1. A respeito desse Termo Aditivo, verifica-se que foi realizado o Processo Competitivo nº 2/2025, para a alienação de 100% das ações da Eco 101, o qual, ante a inexistência de outros concorrentes, foi vencido pela própria EcoRodovias, o que selou a manutenção da concessão com a antiga Concessionária Eco 101 e resultou na sua celebração.

17.1.2. Dessa forma, a primeira parcela deveria ter sido paga pela Eco 101 em 26/8/2025 e as outras duas em 26/8/2026 e 26/8/2027.

17.1.3. Assim, tendo em vista que o valor decorrente da aplicação de desconto de reequilíbrio concentrado para investimentos previstos no plano de negócios e não executados pela Eco101, determinado no item 9.3.8 do Acórdão nº 1.447/2018 – TCU-Plenário, foi objetivamente tratada no Termo de Autocomposição, e que o monitoramento desse termo deve ser realizado no TC 033.444/2023-4, conforme estabelecido no item 9.3. do Acórdão nº 513/2025 – TCU – Plenário, considera-se que ela foi devidamente atendida.

18. Com relação às demais determinações do item 9.3 do Acórdão 1.447/2018 – TCU-Plenário, verifica-se que a mera implementação da modernização contratual faz com que algumas delas, a exemplo das determinações constantes dos itens 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.11 do Acórdão, percam o objeto, haja vista a necessária reprogramação das atividades da concessão. Na sequência, será avaliado o atendimento pela ANTT das demais determinações.

19. No que diz respeito à determinação do item 9.3.1, considera-se que a ANTT efetivamente demonstrou o seu atendimento, com base nas adequações propostas nos itens 7 a 10 do Memorando nº 711/2017/GEINV/SUINF, de 17/7/2017 (peça 86), consolidadas no Voto da Diretora Relatora, de 3/1/2018 (peça 124) e na Resolução 5.638, de 10/1/2018 (peça 38).

19.1. Quanto à determinação do item 9.3.2, considera-se que as informações prestadas e as medidas adotadas pela ANTT, no sentido de instalar os radares nos locais definidos pela PRF, conforme mostrado no Memorando nº 568/2018/GEFIR/SUINF, de 17/10/2018 (peça 44), demonstram o seu atendimento.

19.2. No que concerne à determinação do item 9.3.3, considera-se que a ANTT efetivamente demonstrou o seu atendimento, com base nas adequações propostas nos itens 13 a 40 do Parecer Técnico nº 166/2017/GEINV/SUINF (peça 46), consolidadas no Voto da Diretora Relatora,

de 3/1/2018 (peça 124) e na Resolução 5.638, de 10/1/2018 (peça 38).

19.3. Com relação às determinações dos itens 9.3.4 e 9.3.5, relativas às providências adotadas pela ANTT para evitar as inexecuções contratuais constatadas nos cinco primeiros anos da Concessão da BR-101/ES/BA, a cargo da Eco 101, verifica-se que essa questão foi exaustivamente tratada nos autos do TC 030.292/2017-4, de Representação do MPF contra o descumprimento de parâmetros de desempenho, acompanhada de fraude nos relatórios de cumprimento dos parâmetros de desempenho, no qual foi prolatado o Acórdão nº 1824/2025 – TCU – Plenário, de 6/8/2025 (peça 125), nos seguintes termos.

Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público Federal acerca de indícios de irregularidades na prestação do serviço público de exploração da BR-101/ES/BA pela Eco101 Concessionária de Rodovias S.A., bem como de falhas na fiscalização do contrato por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

considerando que as questões relacionadas à Operação “Infinita Highway”, bem como os débitos e demais obrigações da Eco101 Concessionária de Rodovias S.A. relativos à cobrança indevida de pedágio, à não aplicação do Fator D e ao início antecipado da cobrança de tarifa, foram objeto de Solução Consensual aprovada nos Acórdãos 1.996/2024 e 513/2025, ambos do Plenário, proferidos no TC 033.444/2023-4;

considerando que as falhas de fiscalização atribuídas à ANTT foram examinadas no TC 010.222/2019-7, culminando no Acórdão 601/2023-TCU-Plenário, o qual reconheceu a evolução dos controles adotados pela Agência e afastou a responsabilização individual de gestores;

considerando que a unidade técnica (peça 127) concluiu, à luz desses precedentes, pelo exaurimento do objeto da presente representação e propôs o arquivamento do processo, entendimento com o qual anuiu o Ministério Público junto ao TCU (peça 128);

considerando, por fim, que não subsistem medidas saneadoras remanescentes nem indícios de dano ao erário não já abrangidos pelos instrumentos firmados e monitorados em autos próprios;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno, e com fundamento nos pareceres precedentes (peças 127 e 128), ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da representação e, no mérito, considerá-la prejudicada, em razão do exaurimento de seu objeto pelos Acórdãos 601/2023, 1.996/2024 e 513/2025, todos do Plenário, informar a Procuradoria da República no estado do Espírito Santo, a ANTT e a Eco101 Concessionária de Rodovias S.A. acerca desta deliberação e arquivar os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

19.4. É importante, também, destacar o Pronunciamento da Unidade Técnica, de 6/5/2025, que foi o condutor do Acórdão nº 1824/2025 – TCU – Plenário, prolatado no TC 030.292/2017-4, do qual transcrevemos parte, para o perfeito entendimento dessa matéria:

(...)

10.De forma resumida, houve a proposta de responsabilização dos membros da Diretoria Colegiada e dos superintendentes da ANTT pelas falhas na fiscalização que ensejaram a emissão de início da cobrança de pedágio antes da conclusão dos trabalhos iniciais e a aplicação de descontos de reequilíbrio em valores inferiores aos efetivamente devidos (proposta de encaminhamento 19.4).

11.Com relação à empresa, propôs-se determinação à ANTT para a instauração de processo administrativo para a responsabilização da Eco101 pela manipulação intencional dos relatórios de monitoramento (proposta de encaminhamento 19.3.1) bem como apresentação de relatório detalhado de ganhos indevidos auferidos em relação aos trabalhos iniciais, descontos de reequilíbrios efetuados a menor e multas (proposta de encaminhamento 19.3.2).

12.Em despacho anterior (peça 109) destaquei minha anuência com a análise da ausência de prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória, conforme exposto nos parágrafos 6.1 a 6.12 da instrução de peça 107.

13.No que se refere à deficiência da fiscalização da ANTT entre os anos de 2014 e 2018, concordei

com as conclusões apresentadas na instrução (peça 107), mas divergi do encaminhamento proposto (peça 109).

14.A fragilidade da fiscalização da ANTT nas concessões rodoviárias federais foi amplamente debatida no âmbito do TC 010.222/2019-7, ocasião em que a unidade técnica propôs a audiência do corpo diretivo da ANTT.

15.Todavia, o Plenário, por meio do Acórdão 601/2023-TCU-Plenário, visando contribuir com a melhoria da fiscalização e acompanhamento dos contratos de concessão, efetuou determinações e recomendações à ANTT que estão sendo monitoradas pela unidade.

16.Nesse sentido, privilegiando a harmonia entre os julgados da Corte e priorizando o controle objetivo sobre o subjetivo, discordei da proposta de audiência dado que a conduta aqui questionada (falhas na fiscalização), já foi objeto de deliberação por parte deste Tribunal quando da prolação do Acórdão 601/2023-TCU-Plenário.

17.Quanto aos prejuízos decorrentes da conduta da concessionária Eco101, considereei superado o encaminhamento proposto nos itens 19.3.1 e 19.3.2 da instrução de peça 107, que sugerem a instauração de processo administrativo e a elaboração de relatório de ganho indevido.

18. Isso porque, no âmbito da solução consensual tratada no Acórdão 1.996/2024-TCU-Plenário, TC 033.444/2023-4, as questões relativas à Operação Infinita Highway foram endereçadas.

19.Nesse sentido, efetuei a proposta para a retirada do sobrestamento dos presentes autos e consequentemente arquivamento do processo.

20.Por meio de despacho (peça 111), o Ministro Relator autorizou a realização das audiências propostas no subitem 19.4 da peça 107. Além disso, determinou a realização de diligência à ANTT, solicitando manifestação sobre os subitens 19.3.1 e 19.3.2.

21.Antes mesmo de efetivada a expedição das audiências, sobrevieram as respostas da ANTT às diligências (peças 121-123).

22.A agência reguladora sustenta a prejudicialidade da controvérsia discutida nestes autos, seja em razão do julgamento da Solicitação de Solução Consensual no âmbito do TC 033.444/2023-4, seja em face do decidido no TC 010.222/2019-7 (Acórdão 601/2023-TCU-Plenário).

23.O Ministro relator ainda destacou a prolação do Acórdão 513/2025-TCU-Plenário relatado pelo Min. Walton Alencar, que considerou atendidas as condicionantes constantes dos subitens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão 1.996/2024-Plenário e autorizou a assinatura do Termo de Autocomposição objeto do TC 033.444/2023-4.

24.Nesse sentido, retirou o sobrestamento dos presentes autos (dada a autorização para a assinatura do Termo de Autocomposição, por meio dos Acórdãos 1.996/2024 e 513/2025, ambos do Plenário) e remeteu os autos à AudRodoviaAviação para que promovesse exame complementar ou, se for o caso, ratificasse o teor do despacho de peça 109, submetendo em seguida este processo ao seu Gabinete via MPTCU.

Análise dos documentos juntados pela ANTT

25.De acordo com as peças 121 a 123, a ANTT argumenta que o processo TC 030.292/2017-4 deve ser arquivado, pois seu objeto foi exaurido pela solução consensual aprovada no TC 033.444/2023-4 pelos Acórdãos 1.996/2024-TCU-Plenário e 513/2025-TCU-Plenário.

26.Esta solução consensual abordou os débitos da Eco101 decorrentes da Operação "Infinita Highway", incluindo multas e reparação por vantagem indevida pela não aplicação do Fator D e impactos do início da cobrança de pedágio antes da conclusão dos trabalhos iniciais.

27.A ANTT também reitera que a proposta de audiência dos gestores por falhas na fiscalização (subitem 19.4 da instrução técnica) está prejudicada, pois a questão das falhas de fiscalização nas concessões rodoviárias já foi debatida e decidida no TC 010.222/2019-7, culminando no Acórdão 601/2023-TCU-Plenário, que afastou a responsabilização dos gestores reconhecendo a evolução da ANTT e priorizando o controle objetivo sobre o subjetivo.

28.A Agência detalha os obstáculos e dificuldades enfrentados no período de 2014 a 2018 (limitações orçamentárias e de pessoal, falta de empresa supervisora, ineditismo do Fator D, natureza fraudulenta dos relatórios da concessionária) e os esforços e aperfeiçoamentos implementados na fiscalização desde então (relatórios padrão, manual de fiscalização, regulamento das concessões RCR1 a RCR5, contratação de empresas supervisoras e verificadores independentes, plano de informatização da SUROD, SIGICOR/SIGESANTT). A ANTT considera,

portanto, descabida a responsabilização dos gestores.

29.A peça 122, contém documentos internos da ANTT relacionados ao processo 50500.148669/2023-13, que trata da apuração de irregularidades na alteração de dados em relatórios de monitoração da Eco101 nos anos de 2014 a 2018, com o objetivo de buscar uma solução para o problema.

30.A ANTT também anexa a peça 123 que trata da deliberação ANTT 102/2025, que aprovou a consulta pública 1/2024 que teve como objetivo tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Edital de processo competitivo que visa à proposta de readaptação e otimização do contrato de concessão relativo à BR-101/ES/BA. Além disso, a deliberação aprovou o edital do processo competitivo 2/2025.

31.Dessa forma, ratifica-se o encaminhamento anteriormente efetuado (peça 109), considerando que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) não apresentou qualquer documento ou informação adicional que pudesse alterar o pronunciamento previamente emitido pela unidade técnica. Deixo, apenas, de propor o levantamento do sobrestamento dos presentes autos visto que o despacho de peça 124 já implementou tal medida.

32.Diante do exposto, propõe-se arquivar o presente processo.

19.4.1. Desse modo, tendo em vista que as questões relacionadas à Operação 'Infinita Highway', bem como os débitos e demais obrigações da Eco101 Concessionária de Rodovias S.A. relativos à cobrança indevida de pedágio, à não aplicação do Fator D e ao início antecipado da cobrança de tarifa, foram objeto de Solução Consensual aprovada nos Acórdãos 1.996/2024 e 513/2025, ambos do Plenário, proferidos no TC 033.444/2023-4, e que as falhas de fiscalização atribuídas à ANTT foram examinadas no TC 010.222/2019-7, culminando no Acórdão 601/2023-TCU-Plenário, o qual reconheceu a evolução dos controles adotados pela Agência e afastou a responsabilização individual de gestores, conforme apontado no Acórdão nº 1824/2025 – TCU – Plenário, de 6/8/2025, prolatado no TC 030.292/2017-4, de Representação do MPF contra o descumprimento de parâmetros de desempenho, acompanhada de fraude nos relatórios de cumprimento dos parâmetros de desempenho, consideram-se atendidas as determinações dos itens 9.3.4 e 9.3.5.

19.5. Com relação às determinações dos itens 9.3.6 e 9.3.7, considera-se que as informações apresentadas pela ANTT atendem ao que foi requerido pelo TCU com relação aos reajustes da Tarifa Básica de Pedágio e ao Desconto de reequilíbrio.

19.6. Quanto às determinações dos itens 9.3.8, 9.3.9 e 9.3.11, verifica-se que, além do atendimento específico para o Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA, de responsabilidade de Eco 101, tal como determinado pelo TCU, mediante celebração do Termo de Autocomposição para Modernização do Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA, em 12/3/2025 (peça 122), conforme já apontado anteriormente, elas foram implementadas nos Contratos de Concessão das Concessionárias Autopista Fernão Dias, Autopista Litoral Sul, Autopista Régis Bittencourt, Autopista Planalto Sul e Transbrasiliana, todas da 2ª Etapa do Procrofe, por meio da celebração de Termo Aditivo, com as seguintes alterações:

a) inclusão de novo cronograma fruto da reprogramação dos investimentos não executados ou em atraso e novo mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, denominado Desconto de Reequilíbrio / Fator D;

b) reequilíbrio via tarifa, no fluxo de caixa, em Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, das postergações de obras decorrentes da repactuação do cronograma dos investimentos previstos, cujos impactos econômico-financeiros surtirão efeito na Revisão Ordinária subsequente ao ano de concessão em que foi constatada a não execução.

19.6.1. Para as demais concessões da 2ª Etapa do Procrofe, embora não tenha havido a celebração de Termo Aditivo, houve o deslinde da questão, da seguinte forma:

19.6.1.1. Para a concessão da K-Infra – Rodovia do Aço, devido a deliberação final da Diretoria foi pela Caducidade, nos termos da Deliberação ANTT nº 344, de 17/11/2022 (peça 126), o desconto concentrado por 1 (um) ano foi processado na 14ª Revisão Ordinária e 16ª Revisão

Extraordinária, aprovada por meio da Deliberação ANTT nº 298, de 5/9/2024 (peça 127), em conformidade com a Nota Técnica SEI nº 6418/2023/CGEFI/GEGEF/SUOD/DIR/ANTT, de 16/2/2024 (peça 128).

19.6.1.2. Para Via Bahia, verifica-se, no Termo de Autocomposição para encerramento do Contrato de Concessão, celebrado em 10/4/2025 (peça 118), como consequência do TC 039.106/2023-3, que, conforme o disposto na CLÁUSULA 10. DISPOSIÇÕES GERAIS, itens 10.7. e 10.8. abaixo transcritos, os processos de controle externo cujo objeto em apuração for tratado nesse Termo e objetivamente consensuado entre as partes serão arquivados por perda objeto.

10.7. Os agentes envolvidos no processo negocial deste TERMO, tanto na CSC, como na estrutura decisória de governança das Partes, não estarão sujeitos à responsabilização em processos de controle externo perante o TCU pelas decisões tomadas nos procedimentos negociais, salvo em casos de dolo ou fraude comprovada, nos termos da legislação vigente.

10.8. Os processos de controle externo em tramitação no TCU cujo objeto em apuração for tratado neste TERMO e objetivamente consensuado entre as Partes serão arquivados por perda de objeto, nos termos do art. 168, III, do Regimento Interno do TCU, salvo em casos de apuração de fraude ou dolo.

10.8.1. A título de especificidade, será proposta ao Ministro Relator do TC 010.680/2018-7 a suspensão e arquivamento da apuração e sanção de responsabilidade da Concessionária, seus sócios, administradores ou gestores, mantida a tramitação de eventual responsabilização de terceiros em questões não relacionadas ao acordo.

19.6.1.2.1. Vale registrar que este processo TC 002.438/2023-2 consta da relação dos processos do TCU tratados no referido Termo de Autocomposição (peça 118, p. 37).

19.6.1.3. No caso da Ecosul, pelo fato de as determinações do TCU não impactarem o contrato de concessão, ante a inexistência de obrigações pendentes, o assunto encontra-se superado.

19.6.1.4. Por fim, no caso da Autopista Fluminense, verifica-se, no Termo de Autocomposição para modernização do Contrato de Concessão, celebrado em 31/7/2025 (peça 129), como consequência do TC 036.368/2023-7, que, conforme o disposto na CLÁUSULA 7. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS, item 7.7, abaixo transcrito, aos processos de controle externo cujo objeto em apuração for tratado nesse Termo e objetivamente consensuado entre as partes será proposta suspensão durante a execução do presente TERMO e, após o seu integral cumprimento, será proposto arquivamento ao relator, por perda de objeto.

7.7. Os processos de controle externo em tramitação no TCU cujo objeto em apuração tenha sido tratado neste TERMO e objetivamente consensuado entre as Partes será proposta suspensão durante a execução do presente TERMO e, após o seu integral cumprimento, será proposto arquivamento ao relator, por perda de objeto, nos termos do art. 168, III, do Regimento Interno do TCU, salvo em casos de fraude ou dolo.

19.6.1.4.1. Dessa forma, considera-se que as providências adotadas pela ANTT atendem ao que foi determinado pelo TCU.

19.7. No que se refere à determinação do item 9.3.10, verifica-se que o ajuste dos procedimentos das revisões tarifárias foi discutido no âmbito do TC 029.312/2022-1, no qual foi decidido, nos termos do Acórdão nº 386/2025 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão nº 275/2026 – TCU – Plenário, de 4/2/2026:

1.6.1. informar à ANTT que:

1.6.1.1. os procedimentos previstos no Manual de Logística aplicado à elaboração de resoluções da própria ANTT e na Resolução ANTT 5.624/2017 foram seguidos, de forma geral, no processo de elaboração da Resolução ANTT 5.850/2019;

1.6.1.2. a Resolução ANTT 5.850/2019 não fere per se os artigos 9º, § 4º e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, mencionados na determinação constante do item 9.2.1 do Acórdão 2.264/2021-TCU-Plenário, que tratam, respectivamente, do reestabelecimento concomitante do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em função de alteração unilateral que o afete e de exigências de cronograma e fiel cumprimento de obras relativas a contratos de concessão precedido de execução de obra pública, desde que a aplicação do desconto, mesmo que

diluído, seja realizada a partir da primeira oportunidade, ou seja, da próxima revisão ordinária, atendendo, assim, o conceito de concomitância, e levando-se em conta a continuidade contratual, que permite essa diluição;

1.6.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, considerando que a redação do art. 82 do Regulamento de Concessões Rodoviárias 3 (RCR 3), aprovado por intermédio da Resolução-ANTT 6.032, de 21/12/2023, e publicado no DOU, Seção 1, de 26/12/2023, violou a prescrição estampada nos artigos 9º, § 4º e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, no sentido de que o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão deve ser concomitante à alteração que o afetou, que se abstenha de parcelar ou postergar o impacto decorrente do recomposição do equilíbrio econômico-financeiro referente às inexecuções contratuais, bem como que altere a redação do art. 82 da Resolução-ANTT 6.032/2023, para contemplar essas vedações, sem prejuízo de esclarecer que a determinação não impede ou inviabiliza o tratamento de situações excepcionais de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão por parte da Agência, desde que as peculiaridades do caso estejam devidamente registradas no processo administrativo e as medidas tomadas sejam proporcionais e adequadas ao caso concreto;

(...).

19.7.1. Desse modo, tendo em vista que não há mais o que se discutir acerca dessa determinação, resta apenas a ANTT implementar a alteração da Resolução ANTT 6.032/2023, nos termos do item 1.6.2 do Acórdão nº 386/2025 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão nº 275/2026 – TCU – Plenário, de 4/2/2026, para considerá-la completamente atendida.

19.7.2. No que diz respeito a este TC 002.438/2023-2, considera-se que a determinação do item 9.3.10 foi atendida, tendo em vista que o acompanhamento da implementação da determinação prolatada no TC 029.312/2022-1 deverá ocorrer em processo autônomo, de Acompanhamento, uma vez que foi determinado o arquivamento do TC 029.312/2022-1.

V – CONCLUSÃO

20. Conforme se verifica na análise empreendida no IV.2, nos parágrafos 17/19, desta instrução, considerou-se as determinações endereçadas à ANTT por meio do item 9.3 e subitens do Acórdão 1.447/2018 – TCU – Plenário, à exceção da determinação do item 9.3.10, foram completamente atendidas pela Agência Reguladora.

20.1. As determinações relativas aos itens 9.3.1 a 9.3.3 foram consideradas atendidas tanto com base nas informações trazidas aos autos pela ANTT como pelo fato de ter sido celebrado o Termo de Autocomposição pela Eco 101.

20.2. As determinações dos itens 9.3.4 e 9.3.5 foram consideradas atendidas, tendo em vista a prolação do Acórdão nº 1824/2025 – TCU – Plenário, nos autos do TC 030.292/2017-4, no qual estas questões foram exaustivamente examinadas, no qual foi determinado o arquivamento do processo em razão do esgotamento de seu objeto pelos Acórdãos 601/2023, 1.996/2024 e 513/2015, todos do Plenário, considerando que:

a) as questões relacionadas à Operação “Infinita Highway”, bem como os débitos e demais obrigações da Eco101 Concessionária de Rodovias S.A. relativos à cobrança indevida de pedágio, à não aplicação do Fator D e ao início antecipado da cobrança de tarifa, foram objeto de Solução Consensual aprovada nos Acórdãos 1.996/2024 e 513/2025, ambos do Plenário, proferidos no TC 033.444/2023-4;

b) as falhas de fiscalização atribuídas à ANTT foram examinadas no TC 010.222/2019-7, culminando no Acórdão 601/2023 – TCU – Plenário, o qual reconheceu a evolução dos controles adotados pela Agência e afastou a responsabilização individual de gestores.

20.3. As determinações dos itens 9.3.6 e 9.3.7 foram consideradas atendidas, tendo em vista terem sido apresentadas a fórmula de cálculo do reajuste da tarifa, com detalhamento de cada elemento que a compõe, e a metodologia de cálculo do Desconto de Reequilíbrio das concessões da 3ª Etapa do Procrofe, aplicado ao cumprimento dos parâmetros de desempenho relacionados

conservação, manutenção e obras de aumento de capacidade.

20.4. As determinações dos itens 9.3.8, 9.3.9 e 9.3.11 foram consideradas atendidas, ante a celebração de Termos de Autocomposição para modernização dos contratos, no caso da **Eco 101 e da Autopista Fluminense**, e para encerramento do contrato, no caso da **Via Bahia**, pela implementação do desconto concentrado, no caso da **K-Infra**, para a qual foi declarada a caducidade do contrato, e pela celebração de Termos Aditivos ao contrato de concessão, com reprogramação dos investimentos não executados ou em atraso e novo mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, denominado Desconto de Reequilíbrio / Fator D, no caso das concessionárias Autopista Fernão Dias, Autopista Litoral Sul, Autopista Régis Bittencourt, Autopista Planalto Sul e Autopista Transbrasiliana.

20.4.1. No caso da concessão da Ecosul, nenhuma medida foi implementada, pelo fato de as determinações do TCU não impactarem o contrato, ante a inexistência de obrigações pendentes.

20.5. Por fim, a determinação do item 9.3.10 também foi considerada atendida neste processo, haja vista estar sendo tratado em processo específico, TC 029.312/2022-1, no qual prolatada decisão, já em grau de recurso – pedido de reexame, parcialmente provido, tendo sido determinado à ANTT que:

considerando que a redação do art. 82 do Regulamento de Concessões Rodoviárias 3 (RCR 3), aprovado por intermédio da Resolução-ANTT 6.032, de 21/12/2023, e publicado no DOU, Seção 1, de 26/12/2023, violou a prescrição estampada nos artigos 9º, § 4º e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, no sentido de que o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão deve ser concomitante à alteração que o afetou, que se abstenha de parcelar ou postergar o impacto decorrente do recomposição do equilíbrio econômico-financeiro referente às inexecuções contratuais, bem como que altere a redação do art. 82 da Resolução-ANTT 6.032/2023, para contemplar essas vedações, sem prejuízo de esclarecer que a determinação não impede ou inviabiliza o tratamento de situações excepcionais de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão por parte da Agência, desde que as peculiaridades do caso estejam devidamente registradas no processo administrativo e as medidas tomadas sejam proporcionais e adequadas ao caso concreto.

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante o exposto, encaminham-se os presentes autos à consideração superior propondo:

21.1. Considerar que as determinações dirigidas à ANTT no item 9.3, subitens 9.3.1 a 9.3.11, do Acórdão 1.447/2018 – TCU – Plenário, foram todas atendidas, da seguinte forma:

21.1.1. As determinações relativas aos itens 9.3.1 a 9.3.3, com base nas informações trazidas aos autos pela ANTT e pelo fato de a Eco 101 ter celebrado Termo de Autocomposição para a modernização do Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA.

21.1.2. As determinações dos itens 9.3.4 e 9.3.5, que foram exaustivamente examinadas nos autos do TC 030.292/2017-4, no qual foi prolatado o Acórdão nº 1824/2025 – TCU – Plenário, de 6/8/2025, que determinou o arquivamento dos autos em razão do esaurimento de seu objeto pelos Acórdãos 601/2023, 1.996/2024 e 513/2015, todos do Plenário, considerando que:

a) as questões relacionadas à Operação “Infinita Highway”, bem como os débitos e demais obrigações da Eco101 Concessionária de Rodovias S.A. relativos à cobrança indevida de pedágio, à não aplicação do Fator D e ao início antecipado da cobrança de tarifa, foram objeto de Solução Consensual aprovada nos Acórdãos 1.996/2024 e 513/2025, ambos do Plenário, proferidos no TC 033.444/2023-4;

b) as falhas de fiscalização atribuídas à ANTT foram examinadas no TC 010.222/2019-7, culminando no Acórdão 601/2023 – TCU – Plenário, o qual reconheceu a evolução dos controles adotados pela Agência e afastou a responsabilização individual de gestores.

21.1.3. As determinações dos itens 9.3.6 e 9.3.7, por terem sido apresentadas nos autos as informações requeridas a respeito da fórmula de cálculo do reajuste da tarifa e da metodologia de cálculo do Desconto de Reequilíbrio dos Contratos de Concessão da 3ª Etapa do Procrofe.

21.1.4. As determinações dos itens 9.3.8, 9.3.9 e 9.3.11, tendo em vista:



- a) a celebração de Termo de Autocomposição para a modernização do Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA, a cargo da Concessionária Eco 101;
- b) a celebração de Termo de Autocomposição para a modernização do Contrato de Concessão da BR-101/RJ, a cargo da Concessionária Autopista Fluminense;
- c) a celebração de Termo de Autocomposição para encerramento do Contrato de Concessão da BR-116/324/BA e BA526/528, a cargo da Concessionária Via Bahia;
- d) a implementação do desconto concentrado na 14ª Revisão Ordinária e 16ª Revisão Extraordinária, do Contrato Concessão da BR-393/RJ – Divisa MG/RJ – Entroncamento BR-116 (DUTRA), a cargo da K-Infra, a qual teve caducidade declarada, nos termos da Deliberação ANTT nº 344, de 17/11/2022;
- e) a ausência de implementação de medidas, ante a inexistência de obrigações pendentes, no caso da Concessão da BR 116/RS, 392/RS, a cargo da Ecosul;
- f) a celebração de Termos Aditivos aos Contrato de Concessão, com reprogramação dos investimentos não executados ou em atraso e novo mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, denominado Desconto de Reequilíbrio / Fator D, das seguintes Concessionárias: Autopista Fernão Dias – BR-381/MG/SP - Belo Horizonte - São Paulo; Autopista Litoral Sul – BR-116/376/PR e BR-101/SC – Trecho Curitiba – Palhoça; Autopista Régis Bittencourt – BR-116/SP/PR – São Paulo – Curitiba; Autopista Planalto Sul – BR-116/PR/SC – Curitiba – Divisa SC/RS; Transbrasiliana BR-153/SP – Divisa MG/SP – Divisa SP/PR.

21.2. A determinação do item 9.3.10, por ter sido tratada em processo específico – TC 029.312/2022-1, no qual prolatada decisão, em grau de recurso (pedido de reexame), parcialmente provido, tendo sido determinado à ANTT que:

considerando que a redação do art. 82 do Regulamento de Concessões Rodoviárias 3 (RCR 3), aprovado por intermédio da Resolução-ANTT 6.032, de 21/12/2023, e publicado no DOU, Seção 1, de 26/12/2023, violou a prescrição estampada nos artigos 9º, § 4º e 23, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, no sentido de que o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão deve ser concomitante à alteração que o afetou, que se abstenha de parcelar ou postergar o impacto decorrente do recomposição do equilíbrio econômico-financeiro referente às inexecuções contratuais, bem como que altere a redação do art. 82 da Resolução-ANTT 6.032/2023, para contemplar essas vedações, sem prejuízo de esclarecer que a determinação não impede ou inviabiliza o tratamento de situações excepcionais de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão por parte da Agência, desde que as peculiaridades do caso estejam devidamente registradas no processo administrativo e as medidas tomadas sejam proporcionais e adequadas ao caso concreto.

21.3. Comunicar a ANTT e o Ministério dos Transporte da decisão proferida pelo Tribunal.

21.4. Com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento interno do TCU, arquivar os presentes autos.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de processo de monitoramento das determinações expedidas à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) por meio do item 9.3 do Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 010.482/2016-4, que teve por objeto a avaliação do cumprimento de obrigações contratuais no âmbito da concessão da rodovia BR-101/ES/BA, explorada pela Concessionária Eco101.

2. Naquele processo, o Tribunal identificou atrasos relevantes na execução dos investimentos previstos, fragilidades na fiscalização contratual pela ANTT e distorções na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que, em conjunto, implicavam risco concreto à modicidade tarifária e à adequada prestação do serviço público concedido. Nesse contexto, foram

expedidas determinações voltadas à correção estrutural desses problemas, com ênfase na melhoria da governança regulatória e na indução de comportamento diligente por parte da concessionária.

3. As determinações abrangeram, entre outros aspectos, a regularização do cronograma físico-financeiro, o aprimoramento dos instrumentos de fiscalização, a transparência das metodologias tarifárias e a criação de mecanismos capazes de refletir, de forma tempestiva, na tarifa, os efeitos de atrasos e inexecuções contratuais.

4. Transcrevo, a seguir, a deliberação monitorada, no que interessa ao presente feito:

“9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, que:

9.3.1. no prazo de 60 dias, promova a exclusão do cronograma financeiro dos investimentos equivocadamente incluídos sem possuírem projetos executivos e orçamentos analíticos – relativos às obras de retificação de traçado inseridos na 3ª Revisão Ordinária e na 2ª Revisão Extraordinária, mencionados no item 9.5.6 do Acórdão 297/2017-TCU-Plenário – em respeito ao art. 3º da Resolução-ANTT 3.651/2011, ao § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995 e ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

9.3.2. em conjunto com a ECO101 Concessionária de Rodovias S.A., no prazo de 60 dias, defina a localização de todos os radares fixos a serem instalados na BR-101-ES/BA, efetivando suas instalações no prazo máximo de 90 dias, com a posterior comunicação a este Tribunal das ações efetivadas pelas duas entidades (ANTT e concessionária), em conformidade com o princípio do interesse público (art. 20, inciso II, “b”, da Lei 10.233/01 e art. 2º da Lei 9.784/99) e com o inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

9.3.3. no prazo de 60 dias, ajuste o cronograma de investimentos de modo a não permitir a existência de prazos posteriores aos constantes do PER, particularmente no caso da implantação de passarelas e da construção de vias locais, em respeito ao Cláusula 1.2.4 do contrato de concessão e ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

9.3.4. no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União os documentos que comprovem que foram tomadas todas as providências cabíveis com vistas a evitar as inexecuções contratuais apontadas pela SeinfraRodovias no âmbito deste processo, em conformidade com os subitens 8.2, 8.3, 10.5, 10.6 e 18 do Contrato de Concessão da BR – 101/ES/BA;

9.3.5. no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal documentos que demonstrem que todas as obrigações contratuais previstas até o quinto ano da concessão da BR – 101/ES/BA (18/maio/2018) tenham sido cumpridas e que, caso não tenham sido cumprida alguma obrigação contratual, que a ANTT encaminhe a este Tribunal documentos que comprovem que foram tomadas todas as providências cabíveis com vistas a evitar essas inexecuções contratuais e apurar os responsáveis por tais inexecuções, em conformidade com os princípios do interesse público, da modicidade tarifária e da vinculação aos termos contratuais;

9.3.6. no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União, por meio eletrônico, a fórmula de cálculo detalhada utilizada em todos os reajustes ordinários e extraordinários das tarifas de pedágios da concessão da BR – 101/ES/BA, inclusive, o da 5ª Revisão Extraordinária, aprovado pela Resolução nº 5.638, de 10 de janeiro de 2018, com efeitos financeiros a partir da data da próxima revisão ordinária (18/maio/2018);

9.3.7. no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União, por meio eletrônico, a fórmula de cálculo detalhada do Desconto de Reequilíbrio utilizada neste contrato de concessão da BR – 101/ES/BA, bem como dos demais contratos das concessões da terceira etapa do Programa de Concessões, identificando todas as variáveis da fórmula e seus respectivos valores;

9.3.8. no prazo de 90 dias, promova o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da rodovia BR – 101/ES/BA, a fim de contemplar, mediante revisão extraordinária, a redução da tarifa de pedágio, de forma concentrada e pelo período de um ano, em decorrência de investimentos não-executados até o 5º ano de concessão, inclusive de forma parcial (entre os quais se encontram obras de duplicação, o contorno de Iconha, obras de retificação de traçado, bem com os

investimentos relativos aos Postos de Fiscalização da ANTT e ao sistema de Call Boxes), com vistas a manter a TIR pactuada, passando a adotar essa sistemática nas próximas revisões tarifárias, em respeito à Cláusula 20.4.2.iii do contrato, e em observância ao cronograma físico-financeiro do contrato, atendendo ao disposto no inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;

9.3.9. no prazo de 180 dias, estabeleça, em seus normativos relativos à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do fluxo de caixa não-alavancado dos contratos de concessão que possuam plano de negócios, a necessidade de que os descontos na tarifa de pedágio relativos a atrasos e inexecuções de investimentos sejam aplicados de forma concentrada, pelo período de um ano, imediatamente após a identificação dessas inadimplências pela ANTT, ao invés de diluir o impacto da redução da tarifa ao longo de todos os anos restantes do contrato, em respeito ao princípio da eficiência da Administração Pública e à manutenção das condições efetivas da proposta, previstos no art. 37, caput, e inciso XXI da Constituição Federal, e à preservação do interesse público, conforme art. 20, inciso II, “b”, da Lei 10.233/01 e art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.3.10. no prazo de 90 dias, institua mecanismo de aferição de atraso e inexecução de investimentos por parte da concessionária a fim de que a inadimplência da contratada seja refletida na revisão tarifária imediatamente seguinte à respectiva identificação, de tal forma que os dados de não-realização de obras e serviços sejam os mais realísticos possíveis, podendo-se, ainda, utilizar dos acompanhamentos periódicos realizados pela agência, e/ou de outros mecanismos que descrevam a real situação da execução dos investimentos, com vistas a evitar o pagamento de tarifas além do efetivamente devido, observado o devido processo legal, com o contraditório e a ampla defesa, bem como os princípios da modicidade tarifária e do equilíbrio econômico-financeiro, estabelecidos nos arts. 6º, §1º, e 9º, § 2º, da Lei 8.987/1995;

9.3.11. no prazo de 60 dias, no âmbito do contrato de concessão da rodovia BR-101/ES/BA, faça o levantamento dos investimentos para os quais haja elementos que indiquem a não-execução no prazo previsto, seja por retardamentos no licenciamento ambiental ou qualquer outra dificuldade técnica, ajustando o cronograma financeiro a partir de previsões factíveis para as datas de realização das obras, e levando a termo na revisão extraordinária mencionada no item anterior, em observância ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001; (...)

5. A unidade técnica analisou detidamente o cumprimento de cada uma das determinações, com base na documentação encaminhada pela ANTT e na evolução regulatória e contratual observada ao longo do período e, em entendimento uniforme, concluiu pelo atendimento de todas as determinações ora monitoradas, com o consequente arquivamento destes autos.

6. Feito breve relato do processo, passo a decidir.

7. De antemão, informo que concordo na íntegra com a análise promovida pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – AudRodoviaAviação, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

8. No que se refere ao item 9.3.1, a determinação buscava corrigir distorção relevante no cronograma financeiro, consistente na inclusão de investimentos sem lastro em projetos executivos e orçamentos analíticos, o que comprometia a fidedignidade do fluxo de caixa contratual.

9. A unidade técnica verificou que a ANTT promoveu, de forma concreta, a exclusão dos investimentos relativos a obras de retificação de traçado indevidamente inseridos no cronograma financeiro, mediante sua retirada na 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, aprovada pela Resolução-ANTT 5.638/2018, com efeitos retroativos.

10. Tal providência não apenas corrige formalmente a inconsistência, mas também recompõe o equilíbrio econômico-financeiro em bases mais realistas. Trata-se de medida relevante, pois elimina incentivos indevidos à postergação de investimentos e reforça a aderência do contrato às condições efetivas da proposta.

11. Quanto ao item 9.3.2, a determinação visava à definição técnica e à efetiva implantação de radares, como instrumento de segurança viária e de gestão operacional da rodovia. A análise técnica evidenciou que a ANTT, em articulação com a Polícia Rodoviária Federal, procedeu à definição da

localização dos radares e à efetiva implantação de 26 equipamentos no trecho concedido, com identificação precisa dos pontos quilométricos e das faixas atendidas. Por conseguinte, tal determinação foi plenamente implementada no âmbito da concessão da BR-101/ES/BA.

12. No tocante ao item 9.3.3, a irregularidade originalmente identificada dizia respeito à existência de prazos contratuais desalinhados com o Programa de Exploração da Rodovia (PER), o que fragilizava a exigibilidade das obrigações da concessionária.

13. A Agência promoveu a readequação do cronograma de investimentos por meio da revisão extraordinária contratual, eliminando prazos superiores aos previstos no PER. Essa atuação corrigiu a distorção no contrato e restabeleceu a coerência entre planejamento e execução. Tal ajuste possui caráter estruturante, pois reforça a previsibilidade regulatória e reduz o espaço para reprogramações oportunistas de investimentos no âmbito do contrato sob análise.

14. No que concerne aos itens 9.3.4 e 9.3.5, a unidade técnica empreendeu análise mais aprofundada acerca da efetividade dos mecanismos de fiscalização adotados pela ANTT, destacando que a agência realizou o acompanhamento contratual com instrumentos formais como Termos de Registro de Ocorrência (TRO), Autos de Infração (AI) e Processos Administrativos Simplificados (PAS).

15. Constatou-se que a ANTT instaurou 175 Processos Administrativos Simplificados – PAS em desfavor da Concessionária por inexecuções contratuais, dos quais 27 haviam sido finalizados, 91 estavam em análise na primeira instância, 38 em análise de recurso e 19 suspensos por decisão judicial.

16. Além disso, a AudRodoviaAviação identificou a que a agência reguladora adotou monitoramento contínuo por meio de parâmetros de desempenho e relatórios periódicos, os quais foram descritos nos subitens 13.4.1.3 a 13.4.4 da instrução técnica, copiada no Relatório que antecede este Voto.

17. No que se refere aos itens 9.3.6 e 9.3.7, a determinação tinha como objetivo ampliar a transparência e permitir o escrutínio externo das metodologias de formação tarifária. A unidade técnica destacou que a ANTT apresentou as fórmulas completas de cálculo tarifário e do desconto de reequilíbrio, incluindo o detalhamento das variáveis (Tarifa Básica de Pedágio - TBP, Índice de Reajuste Tarifário - IRT, Fator X e componentes do desconto), bem como as planilhas utilizadas nas revisões tarifárias.

18. Além disso, a agência reguladora explicitou o funcionamento das revisões ordinárias e extraordinárias e a lógica de aplicação do Desconto de Reequilíbrio, utilizado como mecanismo de internalização, na tarifa, dos efeitos de inexecuções contratuais.

19. Quanto aos itens 9.3.8 e 9.3.9, a análise da unidade técnica envolveu a modelagem econômica do reequilíbrio contratual. A determinação original buscava evitar a diluição excessiva dos descontos tarifários ao longo do tempo, prática que, na visão do Tribunal, poderia reduzir o efeito disciplinador sobre a concessionária.

20. Quanto ao item 9.3.8, a ANTT promoveu a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato mediante revisões tarifárias, com aplicação do Desconto de Reequilíbrio associado às inexecuções contratuais. Contudo, a aplicação concentrada dos descontos, conforme originalmente determinado, não se deu de forma plena e imediata, tendo sido objeto de evolução posterior.

21. Além disso, conforme afirmado expressamente pela área técnica *“a determinação do item 9.3.8 do Acórdão nº 1.447/2018-TCU-Plenário foi objetivamente prevista no Termo de Autocomposição, haja vista a expressa previsão, estabelecida nos itens 4.63 a 4.66 desse Termo, do valor de R\$ 26.035.210,97 (base agosto/2024) como sendo o devido pela Concessionária em decorrência da aplicação do desconto de reequilíbrio concentrado para investimentos previstos no plano de negócios e não executados”*.

22. Com relação ao item 9.3.9, a Agência avançou na regulamentação da matéria por meio da edição de normativos, como a Resolução-ANTT 5.850/2019 e, posteriormente, o Regulamento de Concessões Rodoviárias 3(RCR 3). A unidade técnica destaca que tais normativos representam

tentativa de tratamento sistêmico da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, ainda que com ajustes posteriores demandados pelo Tribunal.

23. No que se refere aos itens 9.3.10 e 9.3.11, a determinação tinha caráter eminentemente prospectivo, buscando induzir a criação de mecanismos capazes de identificar, com precisão e tempestividade, atrasos e inexecuções.

24. No que se refere especificamente ao item 9.3.10, a ANTT instituiu mecanismos concretos de aferição de atrasos e inexecuções, baseados em parâmetros de desempenho e acompanhamento periódico da execução contratual, permitindo não apenas a identificação de inadimplências, mas sua quantificação e repercussão nas revisões tarifárias.

25. Por fim, quanto ao item 9.3.11, a Agência realizou levantamento dos investimentos com risco de não execução e promoveu ajustes no cronograma financeiro com base em previsões factíveis, integrando essas informações às revisões contratuais.

26. Cabe ressaltar que, conforme afirmado pela unidade técnica, “As determinações dos itens 9.3.8, 9.3.9 e 9.3.11 foram consideradas atendidas, ante a celebração de Termos de Autocomposição para modernização dos contratos, no caso da Eco 101 e da Autopista Fluminense, e para encerramento do contrato, no caso da Via Bahia, pela implementação do desconto concentrado, no caso da K-Infra, para a qual foi declarada a caducidade do contrato, e pela celebração de Termos Aditivos ao contrato de concessão, com reprogramação dos investimentos não executados ou em atraso e novo mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, denominado Desconto de Reequilíbrio / Fator D, no caso das concessionárias Autopista Fernão Dias, Autopista Litoral Sul, Autopista Régis Bittencourt, Autopista Planalto Sul e Autopista Transbrasiliana.”

27. Diante desse conjunto de evidências, em conformidade com o entendimento uniforme da AudRodoviaAviação, considero que as determinações dirigidas à ANTT no item 9.3, subitens 9.3.1 a 9.3.11, do Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, foram todas atendidas, razão pela qual não vislumbro a necessidade de novas intervenções por parte deste Tribunal.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1280/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.438/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
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: Carolina de Almeida Soares (509866/OAB-SP), entre outros, representando a Viabahia Concessionaria de Rodovias S/A.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações do Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 010.482/2016-4, acerca do



cumprimento de obrigações contratuais e atuação da ANTT na ECO 101, responsável pela Concessão da Rodovia BR-101/ES/BA,

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 as determinações do item 9.3, subitens 9.3.1 a 9.3.11, do Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, integralmente atendidas;

9.2. comunicar esta deliberação à ANTT e ao Ministério dos Transportes; e

9.3. arquivar os presentes autos, com base no art. 169, V, do RTCU.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1280-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 012.807/2017-0

Tipo: Recurso de Revisão (Tomada de contas especial).

Unidade jurisdicionada: Ministério do Turismo.

Recorrentes: César Augusto Gonçalves (232.604.247-68) e Instituto Brasileiro de Hospedagem – IBH (04.785.175/0001-02)

Representação Legal: Mauro Porto (OAB/DF 12.878), entre outros, representando César Augusto Gonçalves e o Instituto Brasileiro de Hospedagem.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS DE CONVÊNIO NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS NA TOTALIDADE DOS RECURSOS. SOBREPREÇO E SUPERDIMENSIONAMENTO DE NECESSIDADES DO OBJETO. PRESTAÇÃO DE CONTAS REJEITADA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. REJEIÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 164), que teve a anuência do seu corpo dirigente (peças 165 e 166) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 167):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por César Augusto Gonçalves e Instituto Brasileiro de Hospedagem - IBH (peça 156) contra o Acórdão 796/2022-TCU-1ª Câmara (peça 65, Rel. Min. Benjamin Zymler).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante (CPF 142.838.833-87), aproveitando-as à Sr. Freda Azevedo Dias (CPF 782.175.556-72), nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. César Augusto Gonçalves (CPF.604.247-68), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de 18.000,00 (dezoito mil reais), 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), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. César Augusto Gonçalves (CPF 232.604.247-68) e pelo Instituto Brasileiro de Hospedagem - IBH (CPNJ 04.785.175/0001-02);

9.4. julgar regulares com ressalvas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, as contas da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante (CPF 142.838.833-87) e da Sra. Freda Azevedo Dias (CPF 782.175.556-72), dando-lhes quitação.

9.5. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do Sr. César Augusto Gonçalves (CPF 232.604.247-68) e do Instituto Brasileiro de Hospedagem - IBH (CPNJ 04.785.175/0001-02), condenando-os solidariamente 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-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

Débito:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (em R\$)</i>
<i>4/1/2011</i>	<i>4.200.000,00</i>
<i>9/6/2011</i>	<i>4.200.000,00</i>
<i>Total</i>	<i>8.400.000,00</i>

Valor atualizado do débito em 14/12/2020: R\$ 16.097.889,68 (peça 55).

9.6. aplicar, individualmente, ao Sr. César Augusto Gonçalves (CPF 232.604.247-68) e ao Instituto Brasileiro de Hospedagem - IBH (CPNJ 04.785.175/0001-02), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do RI/TCU, no valor de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data de publicação deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92;



9.8. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma delas, corrigidas monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento da próxima parcela e assim por diante, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.9. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; para o Ministério do Turismo e aos responsáveis, para ciência.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor do Instituto Brasileiro de Hospedagem - IBH e de seu presidente, César Augusto Gonçalves, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 1327/2010 - Siconv 753683/2010, firmado com o Ministério do Turismo. O instrumento tinha por objeto 'Implementar a segunda etapa do projeto Escola Virtual dos Meios de Hospedagem no âmbito do Programa Bem Receber Copa' (peça 2, p. 111-129). O projeto beneficiaria 12.000 profissionais de linha de frente do segmento de meios de hospedagem em 33 destinos priorizados pelo Ministério do Turismo (peça 2, p. 13).

2.1. O convênio possuía valor global estimado em R\$ 17.410.520,00, sendo R\$ 16.800.000,00 à conta do MTur. Apesar desse valor, foram repassados R\$ 8.400.000,00, em duas parcelas de R\$ 4.200.000,00, efetuadas em 4/1/2011 e 9/6/2011 (peça 2, p. 133; e peça 3, p. 17).

2.2. Diante de irregularidades constatadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) na Auditoria Especial 00190.020860/2011-31 (peça 15), que foram, posteriormente, confirmadas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MTur 23, de 9/11/2011 (peças 2, p. 8-12; e peça 16), foi instaurada a TCE (peça 2, p. 6).

2.3. No relatório do tomador de contas especial 168/2016 (peça 1, p. 45-51), concluiu-se que o prejuízo importaria no valor histórico do total dos recursos repassados, R\$ 8.400.000,00, imputando-se a responsabilidade solidária ao IBH e ao seu presidente.

2.4. Essa conclusão foi seguida pelo Relatório de Auditoria da CGU 213/2017 (peça 1, p. 62-65), ocorrendo a certificação da irregularidade das contas (peça 1, p. 66). Em seguida, foram emitidos, no mesmo sentido, o parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 1, p. 67) e o pronunciamento ministerial (peça 1, p. 70).

2.5. No âmbito deste Tribunal, a instrução inicial concluiu pela necessidade de realização de diligências ao Ministério do Turismo (peças 9-11).

2.6. Posteriormente, o IBH e o seu presidente foram chamados em citação diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no âmbito do Convênio 1327/2010, uma vez que, além de ter sido realizada subcontratação integral do objeto pactuado, não foram apresentados documentos devidamente detalhados dos serviços executados, por meio de documentos hábeis à efetiva comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos (peças 17-20).

2.7. Ademais, o presidente do IBH foi chamado em audiência devido: i) ao sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância, por ter contratado o Centro Educacional Tecnológico Brasileiro (Ceteb) para a oferta de cursos de capacitação pelo valor de R\$ 7,25/aluno/hora/aula, quando a média dos preços praticados pelo próprio Ceteb era de R\$ 1,55 aluno/hora/aula; e ii) ao sobrepreço na aquisição de mochilas, por ter adquirido mochilas ao custo unitário de R\$ 70,00, sem pesquisa de mercado, quando era possível adquirir o mesmo produto ao

custo aproximado de R\$ 5,76, conforme demonstrou consulta realizada pela CGU a três diferentes fornecedores de mochilas similares (peças 17-20).

2.8. Duas responsáveis do MTur foram também chamadas a apresentar as suas razões de justificativa pela aprovação de Plano de Trabalho que lastreou o convênio com custos até três vezes superiores aos praticados pela administração pública federal em ações similares (peças 17-20).

2.9. No exame de mérito, a unidade instrutiva propôs rejeitar as alegações de defesa apresentadas por César Augusto Gonçalves e o IBH, julgar irregulares suas contas, e condenar os responsáveis ao ressarcimento do débito apurado. Quanto às razões de justificativa apresentadas por César Augusto Gonçalves, a unidade propôs o seu acolhimento (peças 57-59).

2.10. Em relação à audiência das responsáveis do MTur, foi proposto o acolhimento das razões de justificativa apresentadas por uma das responsáveis, e o aproveitamento a favor da responsável revel, de forma a afastar a responsabilidade de ambas as responsáveis e julgar suas contas regulares com ressalva, dando-lhes quitação (peças 57-59).

2.11. O MPTCU manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade instrutiva (peça 61).

2.12. Por sua vez, o relator **a quo** discordou em relação à análise realizada a respeito do sobrepreço identificado no valor por aluno dos cursos à distância, uma das irregularidades que desencadeou razões de justificativa do presidente do IBH e das responsáveis do MTur, não concordando com os argumentos apresentados referentes ao acolhimento das razões de justificativa de César Augusto Gonçalves (peça 66, p. 5):

19. Para o Sr. César, como responsável do Instituto, havia meios para que tempestivamente justificasse e detalhasse a estrutura de custos e o memorial dos preços apresentados em sua pesquisa. Mesmo **a posteriori**, poderia dispor de outras possibilidades – como documentos fiscais – para corroborar a justeza dos valores propugnados e recebidos, mas assim preferiu não fazer.

20. De sorte a não privilegiar a própria torpeza dos agentes que contratam com o setor público sem qualquer demonstração dos custos contratados ou conveniados, ausente o detalhamento da formação de preços e a respectiva composição dos custos, ajuízo ser lícita a utilização de referências globais ou paramétricas no intuito de avaliar a justeza dos valores contratados, que consistirá em presunção **juris tantum** de preço de mercado. Aos responsáveis, se puderem, impõe-se apresentar provas em contrário, com o detalhamento de seus custos, inclusive por meio de documentos fiscais para justificar a razoabilidade dos preços contratados ou conveniados. (grifo no original)

2.13. Assim, o Acórdão 796/2022-TCU-1ª Câmara, na forma transcrita na introdução acima, rejeitou as razões de justificativa apresentadas por César Augusto Gonçalves, bem como, ao rejeitar as alegações de defesa, julgou irregulares as contas deste responsável e do IBH, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa.

2.14. Em seguida, o IBH e o seu presidente, César Augusto Gonçalves, opuseram embargos de declaração ao referido acórdão (peças 85-87). O Ministro Relator Benjamin Zymler, em seu voto, conheceu do recurso, rejeitando-o no mérito (peça 91), sendo sua deliberação adotada, resultando no Acórdão 2144/2022-TCU-1ª Câmara (peça 90).

2.15. Irresignados, o IBH e o seu presidente interpuseram recurso de reconsideração (peça 105, p. 27-28), o qual foi conhecido e, no mérito, negado provimento, conforme deliberado pelo TCU no Acórdão 7382/2024-TCU-1ª Câmara.

2.16. Na sequência, foram novamente opostos embargos de declaração pelos responsáveis (peça 134), os quais foram rejeitados (Acórdão 1537/2025-TCU-1ª Câmara – peça 142).

2.17. Na fase processual atual, os responsáveis interpõem recurso de revisão, o qual será examinado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 160 e do despacho de peça 163.

EXAME DE MÉRITO



4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) *Aplicação da sentença em processo penal que declarou extinta a punibilidade (peça 156, p. 4);*
- b) *ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 156, p. 5-9);*
- c) *comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio (peça 156, p. 9-20);*
- d) *configuração de sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância (peça 156, p. 21-27); e*
- e) *se houve sobrepreço na aquisição de mochilas (peça 156, p. 27-30).*

5. Extinção da punibilidade declarada na sentença em processo penal (peça 156, p. 4)

5.1. *O recorrente traz sentença penal proferida no Processo 1056957-18.2023.4.01.3400, pelo juízo da 15ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal que concluiu pela prescrição da pretensão punitiva estatal sobre os mesmos fatos tratados nesta TCE.*

5.2. *Afirma que no caso, deve ser reconhecida a redução do prazo prescricional penal, pela idade do réu (art. 115, Código Penal). Destaca que na ação penal o próprio MPF requereu a extinção da punibilidade.*

5.3. *Frisa que, na referida ação penal, a prescrição da pretensão punitiva estatal também foi reconhecida, considerando que o recebimento da denúncia teria ocorrido em 2019, oito anos após os fatos analisados, entre 2010 e 2011.*

Análise:

5.4. *Não assiste razão aos recorrentes.*

5.5. *À luz do princípio da independência das instâncias, o TCU exerce sua competência constitucional (artigo 71, inciso II) e legal (artigo 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992), para julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade de que resulte dano ao erário.*

5.6. *Não existe, portanto, litispendência entre processo desta Corte de Contas e outro versando sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário (Acórdão 1487/2017-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3535/2015-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes; e 680/2015-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho).*

5.7. *A exceção ao princípio da independência das instâncias é a sentença proferida em juízo penal, que decide pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, o que não ocorre no presente processo.*

5.8. *Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.*

5.9. *Os reflexos que as apurações em processos judiciais e processos de controle externo terão sobre a fluência do prazo prescricional referente aos diversos tipos de pretensão devem ser estabelecidos pelas normas específicas que regem a atuação de cada uma das instâncias.*

5.10. *A prescrição da pretensão de agir vincula-se ao titular do direito – neste caso a Administração e, na sequência, o TCU.*

5.11. *No âmbito do TCU, o que se examina é a pretensão sancionatória e ressarcitória decorrente do exercício da atividade de controle externo. Nesses termos, não faz sentido considerar para o processo de controle externo a sentença penal que concluiu pela prescrição da pretensão punitiva estatal, uma vez que o juízo criminal cuidou tão-somente da prescrição da pretensão punitiva do crime, que se sujeita a regras, prazos e causas suspensivas e interruptivas próprias previstas no Código Penal (entre elas o art. 115) e no Código de Processo Penal.*

5.12. *O art. 3º da Resolução TCU 344/2022 dispõe que:*

Art. 3º 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. (NR) (Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024) (grifos acrescidos) Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.

5.13. O único ponto de contato aqui entre a prescrição judicial e a prescrição de controle externo refere-se à disposição contida no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, no sentido de que, quando os fatos apurados no âmbito do TCU também constituírem crime, aplica-se o prazo de prescrição previsto na lei penal. Entende-se que esse efeito ocorre apenas em relação à importação do prazo prescricional penal para o processo de controle externo, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos na norma, que exige até mesmo o recebimento da denúncia pelos mesmos fatos naquela esfera, não se admitindo qualquer outra interpretação extensiva.

5.14. Nesse sentido são os enunciados da jurisprudência deste Tribunal em relação ao tema:

Em caso de infrações administrativas ou financeiras previstas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstracto), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal. (Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira)

Em caso de recebimento de denúncia na esfera penal sobre os mesmos fatos objeto do processo de controle externo, o prazo de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU é o previsto na lei penal (art. 3º da Resolução TCU 344/2022), considerando-se o máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstracto), nos termos do art. 109 do Código Penal, não possuindo relevância a pena em concreto eventualmente aplicada. Havendo concurso de crimes, o prazo prescricional é o previsto na lei penal para o crime com a maior pena. (Acórdão 8043/2025-TCU-1ª Câmara, rel. min. Benjamin Zymler)

5.15. Desse modo, observa-se que a denúncia do MPF foi recebida e tratou dos mesmos fatos no caso em questão. Cabe então analisar qual é o prazo de prescrição previsto na lei penal para aplicação ao presente caso. Verifica-se que o crime apontado na denúncia apresentada pelo MPF em desfavor César Augusto Gonçalves e outros foi o capitulado no art. 96, V, da Lei 8.666/1993, em razão de, no período compreendido entre 30/12/2010 e 31/5/2011, terem os réus tornado, em prejuízo da Fazenda Pública, a proposta e a execução do contrato decorrente do Convênio 753683, firmado entre o MTur e o IBH, injustamente mais onerosas.

5.16. O art. 96, inciso V, da Lei 8.666/1993 (revogada pela Lei 14.133/2021) disciplinava que:

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

(...)

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

***Pena** - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.*

5.17. Portanto, tem-se que a pena **in abstracto** aqui é de seis anos.

5.18. Já o inciso III do art. 109 do Código Penal dispõe que:

*Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo **máximo da pena privativa de liberdade** cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).*

(...)

*III - em **doze anos**, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;*

5.19. Por fim, o art. 115 do Código Penal estabelece que:

Art. 115. São reduzidos de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, menor de 21 (vinte e um) anos ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos, salvo se o crime envolver violência sexual contra a mulher. (Redação dada pela Lei nº 15.160, de 2025) (grifos acrescidos)



5.20. Portanto, considerando o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, o prazo prescricional a ser aplicado é o de **seis anos**, superando o prazo de cinco anos adotado até então por este Tribunal, o que em nada socorre os recorrentes.

5.21. Por fim, deve ficar claro que as causas interruptivas da prescrição são as da Resolução TCU 344/2022, por isso a diferenciação da conclusão pela não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória aqui no âmbito do controle externo e pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no juízo penal.

6. Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 156, p. 5-9)

6.1. Os recorrentes apontam que o voto condutor do acórdão recorrido tratou do tema prescrição no seu item 11, quando ainda vigorava o entendimento da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do TCU.

6.2. Os recorrentes defendem que prescreve em cinco anos o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos da Lei 9.873/1999 e de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral). Argumentam, em síntese, que:

a) A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido da aplicação do prazo de quinquenal para prescrição, nos termos da Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999;

b) Deve-se prevalecer o entendimento firmado pelo STF no tema 899 da Repercussão Geral: é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas; e

c) Transcorreu-se mais de cinco anos entre o fim da vigência do Convênio 1327/2010, em 22/4/2013, e a citação do recorrente.

Análise:

6.3. Não assiste razão aos recorrentes.

6.4. Inicialmente, cabe esclarecer que o acórdão condenatório foi proferido em 15/2/2022 (peça 65), antes da vigência da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, que regulamenta, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória. Do mesmo modo, o acórdão que julgou os embargos de declaração de peça 85 foi proferido anteriormente a mencionada resolução (19/4/2022, peça 90). Já os acórdãos do TCU, que apreciaram o recurso de reconsideração (peça 122) e os embargos de declaração (peça 142), utilizaram a Resolução TCU 344/2022 para o exame da ocorrência da prescrição.

6.5. O posicionamento deste Tribunal é o de que é prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, § 5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

6.6. O TCU adotou, nos incisos do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, a natureza do processo para fins do início da contagem do prazo prescricional.

6.7. A prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva tem como marco inicial, quando há o dever de prestar contas, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão (art. 4º, inciso I); ou a data de sua apresentação ao órgão ou à entidade competente para análise inicial (art. 4º, inciso II). Porém, nos casos em que ocorra, antes desses marcos, fiscalização pelo TCU, pelos órgãos de controle interno ou pelo órgão ou entidade da administração pública onde ocorrer a irregularidade, a contagem do prazo prescricional se inicia na data do conhecimento da irregularidade ou do dano (art. 4º, inciso IV).

6.8. No presente caso, as irregularidades que ensejaram a instauração da TCE foram constatadas pela CGU na Auditoria Especial 00190.020860/2011-3 (peça 15) em dezembro de 2011. O relator do recurso de reconsideração, em seu voto, acolheu a proposta de fixação do dia 1º/12/2011 como marco inicial da prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022. Aderiu, também, ao exame das causas interruptivas do prazo



prescricional realizado pela AudRecursos (peças 118-120), que evidenciou não ter ocorrido nem a prescrição ordinária, nem a intercorrente.

6.9. Nos embargos de declaração de peça 134, o Tribunal entendeu que não havia contradição a ser sanada, especialmente, quanto à contradição entre o exame da prescrição realizado pelo Tribunal em relação ao entendimento que os embargantes defendiam, notadamente em relação a julgados do STF que mencionaram (v. Acórdão 1537/2025-TCU-1ª Câmara).

6.10. Conforme visto anteriormente, o prazo de prescrição, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, será o previsto na lei penal. No presente caso, a lei penal adotou redução do prazo de prescrição pelo fato do réu ser maior de setenta anos (art. 115 do CP). Verificou-se assim que o prazo de prescrição seria o de seis anos, o que em nada alteraria a conclusão da não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

7. Os argumentos recursais a seguir já haviam sido apresentados quando da interposição do recurso de reconsideração, tendo sido examinados por esta AudRecursos (peças 118-120) e sido apreciados por este Tribunal (peça 122). Em razão do efeito devolutivo do recurso, passa-se aos seus exames.

8. Da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio (peça 156, p. 9-20)

8.1. Os recorrentes afirmam que houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Em relação à subcontratação, além de se considerar a complexidade do objeto, existia autorização expressa para tal no âmbito do convênio;

b) O TCU já teria analisado entregas em outros convênios no âmbito do Programa Receber Copa sem realizar críticas à subcontratação;

c) Não houve análise de todas as prestações de contas parcial, em que diversos itens de despesa foram atestados;

d) O Parecer 19/2013 concluiu pela reprovação da prestação de contas sem proceder análise da aplicação financeira;

e) Diversos documentos dos autos são capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio. Não foram apresentados somente documentos relacionados à subcontratação, a exemplo de relatórios de atividades, depósito de contrapartida, extrato de conta corrente, planilha de execução física e financeira, e relação de alunos;

f) Em dezembro de 2011, o conveniente já havia executado a integralidade do objeto do convênio;

g) A instrução técnica do TCU não deixou claro quais itens das despesas deixaram de ser comprovados, o que demonstra a impropriedade da imputação do débito em sua totalidade; e

h) Embasado na jurisprudência do TCU, a comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos foi evidenciada por meio de notas fiscais e da execução física e financeira, bem como por meio do nexo de causalidade entre estes elementos.

Análise:

8.2. Não assiste razão aos recorrentes.

8.3. Consoante exposto no relatório do acórdão condenatório (peça 67, p. 5), não houve apresentação de comprovantes devidamente detalhados dos serviços executados, por meio de documentos hábeis à efetiva comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 1327/2010 – Siconv 753683/2010, bem como foi realizada a subcontratação integral do objeto pactuado. A subcontratação integral do objeto do convênio, bem como a apresentação de prestação de contas por meio de nota fiscal global dos serviços prestados pelas subcontratadas, não permitiu comprovar a efetiva execução do termo do convênio, resultando em presunção de dano ao erário.

8.4. Para sustentar a tese da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, os recorrentes, além de apresentarem os mesmos argumentos debatidos e refutados no

acórdão condenatório, citam documentos presentes nos autos que também foram objeto da análise que levaram a suas condenações, a exemplo: cópias dos contratos com as empresas subcontratadas, Ceteb e OMNI3; notas fiscais e comprovantes de pagamentos do IBH a essas empresas. Não é apresentado nenhum novo documento.

8.5. Em relação à comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos, a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas assevera que, ainda que o objeto do convênio tenha sido executado, a falta de comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto impede atestar a regularidade na execução do objeto, tendo como consequência a imputação do débito, a exemplo dos Acórdãos 10891/2023-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Jorge Oliveira, 8448/2021-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Augusto Nardes, e 9580/2015-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Vital do Rêgo.

8.6. Os únicos comprovantes de pagamentos existentes nos autos são os realizados às duas empresas subcontratadas, que demonstram apenas o repasse de recursos às subcontratadas e não a efetiva aplicação desses recursos (peça 2, p. 150-155; e peça 3, p. 21-31).

8.7. Não há qualquer detalhe a respeito do tipo, quantidade e valores dos serviços prestados por essas empresas, uma vez que, nas notas fiscais emitidas, há somente descrições genéricas do tipo “prestação de serviços educacionais referente à 2ª etapa do projeto escola virtual dos meios de hospedagem para capacitação de 12 mil profissionais de linha de frente e gerência média dos meios de hospedagem” (peça 2, p. 150-155; peça 3, p. 21-25) e “desenvolvimento e aplicação de sistema de monitoramento EVMH – Convênio MTur/IBH 753683/2010” (peça 3, p. 26-31).

8.8. A apresentação de notas fiscais globais da subcontratação, sem qualquer tipo de detalhamento sobre os serviços executados, impede comprovar o necessário nexo de causalidade, uma vez que não há documentos e elementos adicionais que evidenciem a ocorrência de cada um dos serviços prestados, as suas quantidades e valores.

8.9. E, ao contrário do que afirmam os recorrentes, não há cláusula no termo do convênio que concita a subcontratação integral da forma que foi feita, mas, sim, a contratação de serviços de terceiros (peça 2, p. 120).

8.10. Este Tribunal também assevera que é irregular a realização de subcontratação integral de objetos conveniados, a exemplo dos Acórdãos 2619/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, e 2081/2023-TCU-Plenário, Ministro Relator Antonio Anastasia.

8.11. Do mesmo modo, ressalta-se que, consoante apontado no relatório do acórdão condenatório, os responsáveis não foram capazes de comprovar a capacitação de 14.649 alunos (peça 67, p. 21).

8.12. Ademais, os recorrentes novamente não apresentaram afirmação verdadeira ao dissertar que esta Corte de Contas já teria analisado entregas em outros convênios no âmbito do Programa Receber Copa sem realizar críticas à subcontratação, consoante exposto no relatório do acórdão condenatório (peça 67, p. 16):

85. Compulsando a instrução técnica (peça 144 do TC 027.131/2019-0), verificou-se que uma das irregularidades imputadas ao Sr. César Augusto Gonçalves consistiu justamente em: “Atuação da entidade conveniente apenas como intermediária do Convênio, repassando os recursos para outras entidades para realização do objeto”, ou seja, a subcontratação integral do objeto do referido convênio. Dessa forma, diferentemente do alegado pela defesa, verificou-se que há questionamentos acerca do sobredito procedimento na primeira etapa do Programa Bem Receber Copa.”

8.13. Cabe informar que o processo TC 027.131/2019-0 foi apreciado, tendo o Tribunal (1) julgado irregulares as contas de César Augusto Gonçalves e outro, bem assim do IBH, condenando-os, solidariamente, em débito; (2) aplicado a César Augusto Gonçalves e outro, bem como ao IBH, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; e (3) aplicado a César Augusto Gonçalves a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 2696/2025-

TCU-Plenário, rel. min. Marcos Bemquerer Costa). Na sequência, foram opostos embargos de declaração que foram recentemente apreciados e rejeitados (Acórdão 436/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa).

8.14. Sobre as prestações de contas parciais apresentadas (peças 2, p. 135-260; peça 3, p. 18-95; peça 4; peça 5, p. 1-13), elas são compostas de: i) cópias dos contratos entre o IBH e as duas empresas subcontratadas; ii) cópias das notas fiscais emitidas nesses contratos; iii) relatórios sobre atividades realizadas e a realizar; iv) extrato referente ao depósito da contrapartida; v) extrato da conta corrente; e vi) quantidade de alunos inscritos.

8.15. Nessas prestações de contas, não há informações e documentos hábeis que comprovem o nexo de causalidade entre os recursos financeiros recebidos e os serviços executados, havendo, apenas, notas fiscais genéricas de pagamentos realizados às duas empresas. Apesar da existência de uma planilha de cronograma físico financeiro na segunda prestação de contas parcial (peça 3, p. 19-20), não há notas fiscais referentes aos serviços e objetos descritos neste cronograma.

8.16. Em que pese o MTur, a partir dessas informações, tenha afirmado, em notas técnicas, que a execução física estaria comprovada e/ou andamento, aprovando o prosseguimento do projeto (peça 2, p. 271; e peça 5, p. 28), posteriormente, o próprio MTur reprovou as contas do convênio (peça 7, p. 43-110; e peça 8, p. 3-11), sendo algumas das constatações (peça 8, p. 8-9:

As Notas Fiscais não apresentaram uma identificação pormenorizada dos tipos de serviços executados pela Conveniente, inviabilizando a área técnica de atestar a adequabilidade dos custos praticados com os do mercado para a comprovação do cumprimento da meta, etapas e subetapas; (...)

Baixa qualidade dos registros constantes na relação extraída do sistema de monitoramento SIGA do MTur, uma vez que percentual relevante de alunos não foram localizados e outros não teriam realizado o curso, conforme constatado pela CGU;

Ausência de comprovantes de pagamentos pelos serviços prestados, pois não foram apresentados recibos de pagamentos dos serviços realizados, inviabilizando quantificar o valor despendido com os profissionais envolvidos no âmbito do Convênio;

8.17. Assim, o MTur agiu em consonância com o princípio da autotutela - na qual administração pública pode rever seus atos, anulando-os, objetivando estarem em conformidade com a lei - e com a súmula 473 do STF (A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial).

8.18. A alegação dos recorrentes sobre ausência de análise financeira no Parecer 19/2023 também não merece prosperar, uma vez que há menção sobre a apresentação de notas fiscais genéricas, sem o devido detalhamento dos serviços executados, neste parecer (peça 6, p. 65-70) e no parecer emitido após pedido de reconsideração do IBH (peça 8, p. 8-9).

8.19. Do mesmo modo, devido à ausência de comprovantes devidamente detalhados dos serviços executados, por meio de documentos hábeis à efetiva comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, não há que se acolher a afirmação dos recorrentes de que o objeto do convênio teria sido executado integralmente em dezembro de 2011.

8.20. Quanto à alegação de que a instrução técnica do TCU não teria deixado claro quais itens das despesas deixaram de ser comprovados, conforme esclarecido nos autos e no relatório do acórdão condenatório, ao apresentar somente as notas fiscais genéricas e globais emitidas às empresas subcontratadas, não houve comprovação da regularidade do total dos recursos recebidos, uma vez que não foram apresentados documentos capazes de demonstrar que os recursos provenientes do convênio foram, efetivamente, aplicados nas finalidades pretendidas.

8.21. No voto, o relator do recurso de reconsideração, destacou ainda que (peça 123, p. 3):



Ademais, sequer restou adequadamente provada a execução dos serviços, restando consignado pela CGU haver percentual relevante de alunos não localizados e de outros que não teriam realizado o curso.

8.22. Assim sendo, não havendo elementos que possam demonstrar a efetiva comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 1327/2010, não devem ser acolhidos os argumentos apresentados pelos recorrentes.

9. Do sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância (peça 156, p. 21-27)

9.1. Os recorrentes alegam não ter ocorrido sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância pelos seguintes argumentos:

a) Os cursos que foram utilizados na comparação de preços são distintos em vários aspectos do curso ofertado no âmbito do convênio, sendo aqueles cursos soluções educacionais mais simples e padronizadas, o que prejudica a comparação e a consequente afirmação de sobrepreço;

b) O referencial de preço utilizado na contratação, R\$ 7,07, era compatível com cursos similares ofertados no mercado por SENAC, FGV e outros;

c) Houve um aumento do número de vagas disponibilizadas, o que diminuiu o valor hora-aula contratado para R\$ 5,85;

d) Não foi observado o princípio do ônus da prova do Código de Processo Civil, não sendo demonstrado que os cursos utilizados na comparação de preço, com valores de R\$ 1,55 aluno/hora/aula, eram semelhantes ao curso ofertado no âmbito do convênio; e

e) Do mesmo modo, não se observou o enunciado do Acórdão 901/2008-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Aroldo Cedraz:

O ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração Pública cabe ao TCU, o qual deve evidenciar a conduta antijurídica praticada para fins de imputação de débito. A obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos é atribuída ao gestor, e não a terceiros contratados pela Administração Pública.

Análise:

9.2. Não assiste razão aos recorrentes.

9.3. Primeiramente, cabe esclarecer que o sobrepreço na contratação de capacitação resultou na aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao responsável César Augusto Gonçalves, e não em imputação de débito, uma vez que o responsável contratou o Ceteb pelo valor de R\$ 7,25/aluno/hora/aula, quando a média dos preços praticados pelo próprio contratado era de R\$ 1,55/aluno/hora.

9.4. Em relação aos argumentos do recorrente, destaca-se que presidente do IBH, ao ser signatário do ajuste, recebendo recursos no âmbito do convênio com finalidade específica (peça 2, p. 111-129), atuou como gestor de recursos públicos e não como terceiro contratado pela administração pública.

9.5. No uso dos recursos públicos, a inversão do ônus de prova é princípio básico, uma vez que cabe ao gestor desses recursos comprovar a sua regular aplicação, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

9.6. Assim, compete ao responsável, por meio de documentação comprobatória, demonstrar a adequabilidade dos preços praticados na contratação.

9.7. Conforme destacou o Ministro Benjamin Zymler em seu voto, como responsável do IBH, o recorrente possuía meios para justificar e detalhar a estrutura de custos e o memorial dos preços apresentados em sua pesquisa.

9.8. No entanto, nesta etapa recursal, repetindo mais uma vez argumentos já apresentados nos autos, o recorrente não exhibe qualquer detalhamento de custos e preços, limitando-se, novamente, a apenas apresentar afirmativas no sentido de que o preço praticado na contratação era compatível a cursos semelhantes ofertados por outras instituições, bem como que houve uma oferta maior no número de vagas.



9.9. Do mesmo modo, a simples lista comparativa das características do curso contratado em relação a outros cursos do Ceteb - desacompanhada de qualquer documento, detalhamento de custos e preços, ou notas fiscais - não é instrumento hábil a comprovar a adequabilidade dos preços praticados na contratação.

9.10. Como pontuou o Relator a quo, não se pode premiar o não detalhamento das despesas, o que resultaria em inverter o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

9.11. Assim, considerando a ausência de novos elementos, não se pode acolher o argumento do responsável de que não existiu sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância no âmbito do referido convênio.

10. Do sobrepreço na aquisição de mochilas (peça 156, p. 27-30)

10.1. Os recorrentes alegam que não se pode falar em sobrepreço na aquisição de mochilas, uma vez que houve a suspensão em relação à campanha do kit incentivo (composto por mochila, caneta e bloco), sendo os recursos remanejados para ampliação de vagas.

Análise:

10.2. Não assiste razão aos recorrentes.

10.3. O recorrente César Augusto Gonçalves foi ouvido em audiência em razão de duas irregularidades: i) sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino a distância; e ii) sobrepreço na aquisição de mochilas.

10.4. Conforme antes informado, a unidade técnica, endossada pelo MPTCU, acolheu as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação as duas irregularidades, no entanto, o relator a quo discordou quanto à análise efetuada a respeito da primeira, resultando na aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 66, p. 3 e 5):

12. Declaro idêntico perfilhamento com as conclusões da Secex-TCE nas demais questões suscitadas; à exceção da análise empreendida relativa ao sobrepreço identificado no valor por aluno dos cursos EAD, sobre o qual passo a dissertar.

(...)

24. Na aplicação desse entendimento diante o percutientemente relatório manejado pela Secex-TCE, endossado pelo MP/TCU, **unicamente ressalvo que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. César Augusto Gonçalves com relação ao sobrepreço dos cursos EAD devem ser rejeitadas.** (grifos acrescidos)

10.5. Dessa forma, conclui-se que o acórdão recorrido não aplicou multa à César Augusto Gonçalves em razão da aquisição de mochilas, irregularidade inicialmente apontada que teve suas razões de justificativa acolhidas pela unidade técnica, MPTCU e relator, mas, tão somente, devido ao sobrepreço na contratação dos cursos.

10.6. Assim, qualquer alegação do responsável refutando essa irregularidade é ineficaz para a alterar a decisão recorrida.

10.7. No voto, o relator do recurso de reconsideração, deixou também consignado que (peça 123, p. 2):

Em relação às razões recursais quanto à multa aplicada ao gestor, o Sr. César Augusto Gonçalves, a decisão recorrida acolheu as justificativas apresentadas quanto à contratação das mochilas, nada havendo a prover nessa questão.

CONCLUSÃO

11. Do exame, é possível concluir que:

a) não se aplica no processo de controle externo a prescrição de pretensão punitiva estatal definida em sentença penal; ao considerar o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, o prazo prescricional a ser aplicado é o de seis, superando o prazo de cinco anos adotado até então por este Tribunal, o que em nada socorre os recorrentes;

b) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;



c) não foram apresentados elementos que comprovassem a boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 1327/2010;

d) não foram apresentados elementos que descaracterizasse o sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância, não sendo o recorrente capaz de comprovar a adequabilidade dos preços praticados; e

e) o acórdão recorrido não aplicou multa ao responsável César Augusto Gonçalves em razão da aquisição de mochilas, assim, a alegação dos recorrentes a respeito é ineficaz para alterar a decisão.

11.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o não provimento do recurso de revisão, uma vez que os argumentos apresentados pelos recorrentes não tiveram o condão de elidir as irregularidades inquinadas, perdurando válidas as razões de decidir consubstanciadas no acórdão atacado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de recurso de revisão interposto por César Augusto Gonçalves e Instituto Brasileiro de Hospedagem – IBH (peça 156) contra o Acórdão 796/2022-TCU-1ª Câmara (peça 65, Rel. Min. Benjamin Zymler), por intermédio do qual este Tribunal, julgou irregulares suas contas, os apenou em débito pelo valor total dos recursos transferidos e aplicou-lhes multa proporcional ao débito.

2. Os responsáveis foram apenados em Tomada de Contas tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor do Instituto Brasileiro de Hospedagem - IBH e de seu presidente, César Augusto Gonçalves, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 1327/2010 - Siconv 753683/2010, firmado com o Ministério do Turismo. O instrumento tinha por objeto "Implementar a segunda etapa do projeto Escola Virtual dos Meios de Hospedagem no âmbito do Programa Bem Receber Copa" (peça 2, p. 111-129).

3. Conforme consta da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 164), os recorrentes, em suas razões recursais, alegam, em síntese:

a) aplicação da sentença em processo penal que declarou extinta a punibilidade;

b) ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

c) comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio;

d) não ocorrência de sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância; e

e) não ocorrência de sobrepreço na aquisição de mochilas.

4. A unidade recursal, em análise sobre a matéria (peças 164 a 166), contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 167) e propôs a rejeição das razões recursais, com a manutenção da deliberação original.

5. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

6. Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade do recurso, conforme despacho de peça 194, que concedeu efeito suspensivo aos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido em relação, nos termos dos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992.

7. De antemão, informo que estou de acordo com o posicionamento uniforme da unidade técnica e do douto **Parquet**, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.



8. Destaco que não tenho reparos a fazer na minudente análise técnica à peça 164, na qual foram devidamente rebatidas todas as alegações trazidas nas presentes peças recursais, muitas das quais já haviam sido trazidas anteriormente nestes autos e haviam sido refutadas. Apesar disso, faço os comentários abaixo.

9. No que tange ao argumento de aplicação, no âmbito deste processo, da sentença em processo penal que declarou extinta a punibilidade, este não deve prosperar.

10. O Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. Somente teria influência no processo em exame, a ação penal em que fossem absolvidos os responsáveis pela negativa de autoria ou inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

11. A respeito desse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

12. Nesse sentido também é a jurisprudência pacífica deste Tribunal, conforme abaixo menciono:

“A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (bis in idem) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro, com exceção da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas (cível, criminal e administrativa). O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida. (Acórdão 21.038/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler)”

13. Quanto à possível repercussão da decisão pela prescrição no âmbito penal no cálculo da prescrição no âmbito deste processo no TCU, transcrevo a seguir trecho da análise da AudRecursos a respeito do tema (peça 164):

“5.13. O único ponto de contato aqui entre a prescrição judicial e a prescrição de controle externo refere-se à disposição contida no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, no sentido de que, quando os fatos apurados no âmbito do TCU também constituírem crime, aplica-se o prazo de prescrição previsto na lei penal. Entende-se que esse efeito ocorre apenas em relação à importação do prazo prescricional penal para o processo de controle externo, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos na norma, que exige até mesmo o recebimento da denúncia pelos mesmos fatos naquela esfera, não se admitindo qualquer outra interpretação extensiva.

5.14. Nesse sentido são os enunciados da jurisprudência deste Tribunal em relação ao tema:

Em caso de infrações administrativas ou financeiras previstas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstracto), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal. (Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira)

Em caso de recebimento de denúncia na esfera penal sobre os mesmos fatos objeto do processo de controle externo, o prazo de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU é o previsto na lei penal (art. 3º da Resolução TCU 344/2022), considerando-se o máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstracto), nos termos do art. 109 do Código Penal, não possuindo relevância a pena em concreto eventualmente aplicada. Havendo concurso de crimes, o prazo prescricional é o previsto na lei penal para o crime com a maior pena. (Acórdão 8043/2025-TCU-1ª Câmara, rel. min. Benjamin Zymler)

5.15. Desse modo, observa-se que a denúncia do MPF foi recebida e tratou dos mesmos fatos no caso em questão. Cabe então analisar qual é o prazo de prescrição previsto na lei penal para aplicação ao presente caso. Verifica-se que o crime apontado na denúncia apresentada pelo MPF em desfavor César Augusto Gonçalves e outros foi o capitulado no art. 96, V, da Lei 8.666/1993, em razão de, no período compreendido entre 30/12/2010 e 31/5/2011, terem os réus tornado, em prejuízo da Fazenda Pública, a proposta e a execução do contrato decorrente do Convênio 753683, firmado entre o MTur e o IBH, injustamente mais onerosas.

5.16. O art. 96, inciso V, da Lei 8.666/1993 (revogada pela Lei 14.133/2021) disciplinava que:

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

(...)

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

5.17. Portanto, tem-se que a pena in abstracto aqui é de seis anos.

5.18. Já o inciso III do art. 109 do Código Penal dispõe que:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo **máximo da pena privativa de liberdade** cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

(...)

III - em **doze anos**, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;

5.19. Por fim, o art. 115 do Código Penal estabelece que:

Art. 115. São reduzidos de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, menor de 21 (vinte e um) anos ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos, salvo se o crime envolver violência sexual contra a mulher. (Redação dada pela Lei nº 15.160, de 2025)(grifos acrescidos)

5.20. Portanto, considerando o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, o prazo prescricional a ser aplicado é o de **seis anos**, superando o prazo de cinco anos adotado até então por este Tribunal, o que em nada socorre os recorrentes.

5.21. Por fim, deve ficar claro que as causas interruptivas da prescrição são as da Resolução TCU 344/2022, por isso a diferenciação da conclusão pela não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória aqui no âmbito do controle externo e pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no juízo penal.”

14. No que se refere ao argumento de ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, este também não deve prosperar. Conforme afirmado pelo auditor da AudRecursos tal argumento já havia sido trazido nos recursos de reconsideração interpostos e devidamente analisado por aquela unidade técnica (peças 118-120) e por esta Corte de Contas (peça 122).

15. Transcrevo a seguir trecho da instrução técnica a respeito desse tema ora em análise:

“6.6. O TCU adotou, nos incisos do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, a natureza do processo para fins do início da contagem do prazo prescricional.

6.7. A prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva tem como marco inicial, quando há o dever de prestar contas, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão (art. 4º, inciso I); ou a data de sua apresentação ao órgão ou à entidade competente para análise inicial (art. 4º, inciso II). Porém, nos casos em que ocorra, antes desses marcos, fiscalização pelo TCU, pelos órgãos de controle interno ou pelo órgão ou entidade da administração pública onde ocorrer a irregularidade, a contagem do prazo prescricional se inicia na data do conhecimento da irregularidade ou do dano (art. 4º, inciso IV).

6.8. No presente caso, as irregularidades que ensejaram a instauração da TCE foram constatadas pela CGU na Auditoria Especial 00190.020860/2011-3 (peça 15) em dezembro de 2011.

*O relator do recurso de reconsideração, em seu voto, acolheu a proposta de fixação do dia 1º/12/2011 como **marco inicial da prescrição** das pretensões de ressarcimento e punitiva, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022. Aderiu, também, ao exame das causas interruptivas do prazo prescricional realizado pela AudRecursos (peças 118-120), que evidenciou não ter ocorrido nem a prescrição ordinária, nem a intercorrente.*

6.9. Nos embargos de declaração de peça 134, o Tribunal entendeu que não havia contradição a ser sanada, especialmente, quanto à contradição entre o exame da prescrição realizado pelo Tribunal em relação ao entendimento que os embargantes defendiam, notadamente em relação a julgados do STF que mencionaram (v. Acórdão 1537/2025-TCU-1ª Câmara).

6.10. Conforme visto anteriormente, o prazo de prescrição, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, será o previsto na lei penal. No presente caso, a lei penal adotou redução do prazo de prescrição pelo fato do réu ser maior de setenta anos (art. 115 do CP). Verificou-se assim que o prazo de prescrição seria o de seis anos, o que em nada alteraria a conclusão da não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal.”

16. No que se refere ao argumento de que houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio, este também não altera o **decisum** recorrido, conforme afirmado pela unidade técnica:

“8.4. Para sustentar a tese da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, os recorrentes, além de apresentarem os mesmos argumentos debatidos e refutados no acórdão condenatório, citam documentos presentes nos autos que também foram objeto da análise que levaram a suas condenações, a exemplo: cópias dos contratos com as empresas subcontratadas, Ceteb e OMNI3; notas fiscais e comprovantes de pagamentos do IBH a essas empresas. Não é apresentado nenhum novo documento.

(...) 8.6. Os únicos comprovantes de pagamentos existentes nos autos são os realizados às duas empresas subcontratadas, que demonstram apenas o repasse de recursos às subcontratadas e não a efetiva aplicação desses recursos (peça 2, p. 150-155; e peça 3, p. 21-31).

8.7. Não há qualquer detalhe a respeito do tipo, quantidade e valores dos serviços prestados por essas empresas, uma vez que, nas notas fiscais emitidas, há somente descrições genéricas do tipo “prestação de serviços educacionais referente à 2ª etapa do projeto escola virtual dos meios de hospedagem para capacitação de 12 mil profissionais de linha de frente e gerência média dos meios de hospedagem” (peça 2, p. 150-155; peça 3, p. 21-25) e “desenvolvimento e aplicação de sistema de monitoramento EVMH – Convênio MTur/IBH 753683/2010” (peça 3, p. 26-31).

8.8. A apresentação de notas fiscais globais da subcontratação, sem qualquer tipo de detalhamento sobre os serviços executados, impede comprovar o necessário nexo de causalidade, uma vez que não há documentos e elementos adicionais que evidenciem a ocorrência de cada um dos serviços prestados, as suas quantidades e valores.

8.9. E, ao contrário do que afirmam os recorrentes, não há cláusula no termo do convênio que concita a subcontratação integral da forma que foi feita, mas, sim, a contratação de serviços de terceiros (peça 2, p. 120).

8.10. Este Tribunal também assevera que é irregular a realização de subcontratação integral de objetos conveniados, a exemplo dos Acórdãos 2619/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, e 2081/2023-TCU-Plenário, Ministro Relator Antonio Anastasia.

8.11. Do mesmo modo, ressalta-se que, consoante apontado no relatório do acórdão condenatório, os responsáveis não foram capazes de comprovar a capacitação de 14.649 alunos (peça 67, p. 21).”

17. No que se refere aos argumentos da não ocorrência de sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância e na aquisição de mochilas, estes também não devem prosperar.



18. Conforme afirmado nas conclusões da área técnica, não foram apresentados elementos que descaracterizasse o sobrepreço na contratação de capacitação na modalidade de ensino à distância, não sendo o recorrente capaz de comprovar a adequabilidade dos preços praticados e o acórdão recorrido não aplicou multa ao responsável César Augusto Gonçalves em razão da aquisição de mochilas, assim, a alegação dos recorrentes a respeito é ineficaz para alterar a decisão.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1281/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.807/2017-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: César Augusto Gonçalves (232.604.247-68) e Instituto Brasileiro de Hospedagem – IBH (04.785.175/0001-02).
4. Unidade jurisdicionada: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação Legal: Mauro Porto (OAB/DF 12.878), Nader Franco de Oliveira (OAB/DF 5.712), entre outros, representando César Augusto Gonçalves e Instituto Brasileiro de Hospedagem.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, se aprecia recurso de revisão contra o Acórdão 796/2022-TCU-1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito negar-lhe provimento; e
- 9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1281-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 003.647/2025-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsável: Alexandre Augusto Jorge Barbosa (491.781.481-20).

Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

Representação legal: Augusto Correa de Sousa (75700/OAB-GO),
Carlos Marcio Rissi Macedo (22703/OAB-GO) e outros,
representando Alexandre Augusto Jorge Barbosa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA. REALIZAÇÃO DE LANÇAMENTOS CONTÁBEIS EM PREJUÍZO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA E EM BENEFÍCIO PRÓPRIO E DE TERCEIROS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 358), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 359 e 360):

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Alexandre Augusto Jorge Barbosa, em razão de conduta irregular cometida por empregado Caixa, com a realização de lançamentos contábeis em subcontas sem a regular contrapartida, em desconformidade com os normativos vigentes.

HISTÓRICO

2. *Em 30/9/2024, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 75). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2268/2024.*
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:*
Movimentações financeiras irregulares. As irregularidades identificadas ao longo dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Apuradora demonstram que o prejuízo gerado à Caixa foi decorrente de várias contabilizações indevidas nos eventos 19441-7 e 04780-5.
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 83), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 1.415.342,45, imputando responsabilidade a Alexandre Augusto Jorge Barbosa, Gerente Geral, no período de 5/4/2021 a 30/5/2021, 4/3/2020 a 4/4/2021, 13/1/2020 a 3/3/2020, 21/2/2017 a 12/1/2020 e 19/1/2015 a 20/2/2017, na condição de gestor dos recursos.*
6. *Em 8/2/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 87), 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 88 e 89).*
7. *Em 19/2/2025, 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 90).*
8. *Na instrução inicial (peça 341), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*
 - 8.1. ***Irregularidade 1:*** *desfalque de numerário em agência da Caixa Econômica Federal, decorrente de contabilizações indevidas [lançamentos contábeis em subcontas (eventos 19441-7 e 04780-5) sem a regular contrapartida] com as contrapartidas dessas contabilizações em benefício próprio e de parentes.*
 - 8.1.1. *Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 e 79.*
 - 8.1.2. *Normas infringidas: - MN AE 008 v037 (Publicidade Legal ou Oficial e Publicidade de Caráter Jurídico): Item 4.2.11; - MN CR 266 v026 (Perda de Risco Operacional): Item 3.1.4.3; - MN RH 200 v007 e 008 (Código de Conduta Caixa): Item 6.1.2.1: Conflito de Interesses. - 6.1.2.1.1; 6.1.2.1.2; 6.1.2.1.3; 6.1.2.1.4. - MN TE 060 v056 (Concessão de Acesso Lógico aos Recursos Computacionais da Caixa - Usuários Internos): Item 3.5.1; Item 3.5.2.*
 - 8.2. *Débitos relacionados ao responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa:*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>21/11/2019</i>	<i>2.859,00</i>
<i>25/11/2019</i>	<i>3.280,00</i>
<i>27/11/2019</i>	<i>1.960,00</i>
<i>29/11/2019</i>	<i>1.679,70</i>
<i>3/12/2019</i>	<i>1.565,00</i>
<i>9/12/2019</i>	<i>3.171,00</i>
<i>13/12/2019</i>	<i>1.812,00</i>
<i>13/12/2019</i>	<i>1.812,00</i>
<i>16/12/2019</i>	<i>3.624,00</i>



20/12/2019	4.235,00
30/12/2019	4.077,00
16/1/2020	380,00
20/1/2020	2.891,00
20/1/2020	2.891,00
22/1/2020	2.310,00
27/1/2020	1.250,00
31/1/2020	2.478,00
5/2/2020	3.555,00
10/2/2020	1.754,24
17/2/2020	2.920,00
17/2/2020	2.920,00
20/2/2020	2.718,37
2/3/2020	2.360,00
2/3/2020	2.065,00
4/3/2020	2.915,00
4/3/2020	3.180,00
5/3/2020	4.770,00
13/3/2020	4.712,00
13/3/2020	4.712,00
18/3/2020	2.976,00
18/3/2020	2.976,00
20/3/2020	4.410,60
20/3/2020	4.410,60
30/3/2020	3.471,00
3/4/2020	4.768,00
6/4/2020	3.471,00
6/4/2020	4.288,00
9/4/2020	4.685,00
9/4/2020	4.685,00
13/4/2020	4.245,00
5/5/2020	4.824,00
5/5/2020	3.718,00
7/5/2020	2.144,00
11/5/2020	4.945,93
12/5/2020	4.020,00
15/5/2020	4.020,00
15/5/2020	4.806,00
19/5/2020	2.459,05
19/5/2020	4.242,94
19/5/2020	4.959,89



20/5/2020	3.310,00
20/5/2020	3.310,00
25/5/2020	2.466,95
25/5/2020	3.484,00
26/5/2020	2.170,00
27/5/2020	3.300,00
29/5/2020	3.481,50
29/5/2020	2.410,60
29/5/2020	1.623,90
1/6/2020	4.288,00
4/6/2020	3.216,00
8/6/2020	4.688,00
9/6/2020	4.820,00
10/6/2020	4.020,00
12/6/2020	4.288,00
12/6/2020	3.880,00
15/6/2020	1.300,00
15/6/2020	1.169,00
17/6/2020	3.600,00
22/6/2020	4.824,00
22/6/2020	3.240,00
23/6/2020	2.783,64
24/6/2020	2.480,00
24/6/2020	4.824,00
26/6/2020	4.832,00
26/6/2020	4.832,00
29/6/2020	3.084,60
14/7/2020	562,87
14/7/2020	562,87
14/7/2020	4.780,00
14/7/2020	4.780,00
16/7/2020	4.236,51
16/7/2020	2.400,00
20/7/2020	1.417,44
20/7/2020	4.683,98
20/7/2020	4.683,97
21/7/2020	3.890,00
23/7/2020	2.424,00
7/8/2020	4.826,00
10/8/2020	4.867,00
10/8/2020	4.867,00



12/8/2020	3.851,77
12/8/2020	3.500,00
17/8/2020	4.743,61
17/8/2020	4.630,00
17/8/2020	887,27
18/8/2020	4.645,11
19/8/2020	3.750,53
20/8/2020	4.887,09
20/8/2020	4.500,00
21/8/2020	4.639,07
24/8/2020	4.900,00
24/8/2020	4.900,00
26/8/2020	4.650,00
27/8/2020	4.938,95
27/8/2020	4.938,95
31/8/2020	4.500,00
31/8/2020	3.800,00
1/9/2020	2.282,64
4/9/2020	4.250,00
8/9/2020	4.500,00
8/9/2020	4.700,00
9/9/2020	1.528,32
11/9/2020	4.938,00
11/9/2020	4.980,50
14/9/2020	4.846,00
14/9/2020	4.400,00
16/9/2020	3.817,25
17/9/2020	805,53
18/9/2020	4.600,00
18/9/2020	3.900,00
18/9/2020	1.000,00
21/9/2020	4.830,81
21/9/2020	1.243,99
22/9/2020	4.100,00
23/9/2020	4.084,24
25/9/2020	4.990,13
25/9/2020	4.989,00
29/9/2020	4.891,23
1/10/2020	4.981,23
1/10/2020	4.980,23
5/10/2020	1.900,00



5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
13/10/2020	1.900,00
13/10/2020	1.000,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.021,26
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.200,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.838,12
19/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	400,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00



17/11/2020	1.243,99
17/11/2020	1.934,90
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.950,00
17/11/2020	250,00
18/11/2020	1.361,00
18/11/2020	1.892,00
18/11/2020	1.762,00
18/11/2020	1.965,23
19/11/2020	1.900,00
19/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.958,58
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	550,00
20/11/2020	1.960,14
20/11/2020	1.655,94
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.781,63
25/11/2020	1.900,00
25/11/2020	1.996,09
25/11/2020	1.890,00
25/11/2020	1.960,00
25/11/2020	1.790,00
25/11/2020	360,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	650,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4/12/2020	1.980,00
7/12/2020	1.331,69
7/12/2020	400,00
9/12/2020	1.900,00
9/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.721,69
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	941,23
11/12/2020	1.200,00
14/12/2020	1.900,00
14/12/2020	1.900,00
14/12/2020	500,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.829,91
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	924,29
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	900,00
18/12/2020	1.000,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.984,97
21/12/2020	1.440,82
22/12/2020	1.903,27


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	800,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.970,00
24/12/2020	1.186,43
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.594,77
30/12/2020	1.900,00
30/12/2020	1.655,39
30/12/2020	1.800,00
30/12/2020	1.479,20
30/12/2020	1.300,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	979,38
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.500,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	664,71
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.298,52
13/1/2021	1.300,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.399,38
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.500,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	50,15
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00

1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.891,21
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.937,34
2/2/2021	1.500,00
3/2/2021	1.900,00
3/2/2021	1.900,00
3/2/2021	1.351,30
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	200,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.400,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	319,33
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.100,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

11/2/2021	1.900,00
11/2/2021	1.900,00
11/2/2021	1.900,00
11/2/2021	508,35
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	124,66
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	500,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	500,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	121,90
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
23/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	276,99
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.599,98
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	456,34
11/5/2021	1.950,00
11/5/2021	1.850,00
11/5/2021	1.880,00
11/5/2021	1.920,00
11/5/2021	969,42
1/12/2020	1.980,00
1/12/2020	1.980,00
1/12/2020	1.980,00
1/12/2020	1.980,00
1/12/2020	1.918,94
2/12/2020	1.600,00
2/12/2020	1.550,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00

8.2.1. *Cofre credor: Caixa Econômica Federal.*

8.2.2. **Responsável:** Alexandre Augusto Jorge Barbosa.

8.2.2.1. **Conduta:** desfalcar numerário da Caixa Econômica Federal mediante



contabilizações indevidas [lançamentos contábeis em subcontas (eventos 19441-7 e 04780-5) sem a regular contrapartida], em benefício próprio e de parentes.

8.2.2.2. *Nexo de causalidade: as contabilizações indevidas [lançamentos contábeis em subcontas (eventos 19441-7 e 04780-5) sem a regular contrapartida], em benefício próprio e de parentes, resultaram 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, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.*

9. *Encaminhamento: citação.*

10. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 343), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) Alexandre Augusto Jorge Barbosa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 48891/2025 – Seproc (peça 346)

Data da Expedição: 8/12/2025

Data da Ciência: **19/12/2025** (peça 347)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 345).

Fim do prazo para a defesa: 19/2/2026

11. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 357), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

12. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.*

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 13/5/2021, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

13.1. *Alexandre Augusto Jorge Barbosa, por meio do ofício acostado à peça 69, recebido em 23/12/2022, conforme AR (peça 70).*

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\$ 1.751.453,68, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. *A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo*

com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

16. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.
17. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.
18. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).
19. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	17/05/2021	Envio de Informações à Corregedoria Sobre Fato Irregular (peça 03, p. 01)	art. 4º, inciso IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	06/08/2021	Relatório conclusivo da Caixa (peça 38)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente
3	24/09/2021	Resolução CDR/GO 67/2021 – decisão do Conselho Disciplinar Regional de Goiânia (peças 47)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
4	26/11/2021	Resolução CDR/GO 86/2021 – decisão do Conselho Disciplinar Regional de Goiânia (peças 57 e 68)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
5	23/12/2021	Notificação extrajudicial –	Art. 8º, § 1º	Interrupção da

	2	Alexandre Augusto Jorge Barbosa, com data de recebimento em 23/12/2022 (peças 69-70)		prescrição intercorrente
6	28/11/2022 4	Relatório do tomador de contas (peça 83)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
7	21/02/2022 5	Processo instaurado no TCU	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
8	28/07/2022 5	Instrução inicial de diligência (peça 93)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
9	17/10/2022 5	Instrução e pronunciamento da UT propondo a citação do responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa (peças 341-343)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
10	21/10/2022 5	Despacho de autoridade autorizando a citação do responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa (peças 344)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.**

21. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

22. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

23. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa

24. O responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

25. Argumento 1 (peça 356):

25.1. A defesa suscita a preliminar de prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, com base no Tema 899/STF e no MS 40027 AgR/STF, defendendo a incidência do prazo quinquenal tanto para a pretensão de ressarcimento quanto para a punitiva, e a necessidade de análise segmentada da prescrição, “por eventos/períodos (ou, no mínimo, por faixas temporais homogêneas)” (peça 356, p. 12-15). Argumenta que a imputação não

pode ser tratada como bloco único atemporal e que a prescrição deve ser reconhecida, ao menos, para as parcelas mais antigas (peça 356, p. 14-15).

25.2. *Argumenta que, diante da multiplicidade de lançamentos e do longo período abrangido pela imputação, a prescrição deve ser aferida de forma segmentada, por eventos ou períodos, e não de modo global. Defende, ainda, que cabe ao Estado demonstrar, de forma precisa, quais atos processuais teriam interrompido ou suspenso o prazo prescricional e em que extensão, sob pena de se reintroduzir, na prática, a imprescritibilidade afastada pelo STF. Assim, requer o reconhecimento, no mínimo, da prescrição parcial das parcelas mais antigas (peça 356, p. 15).*

26. *Análise do argumento 1:*

26.1. *A defesa alinha-se ao entendimento de que, em situações de imputação seriada e de longa duração, a prescrição deve ser aferida de forma segmentada, e não global, cabendo ao órgão de controle demonstrar, de modo individualizado, a ocorrência de atos interruptivos ou suspensivos em relação a cada evento ou período imputado.*

26.2. *Em que pesem os argumento da defesa, em situações de irregularidades de natureza continuada, como é o caso dos autos, o marco temporal para fins de contagem do prazo prescricional é a data da última ocorrência do ato irregular ou da última parcela do débito. Esse entendimento está consolidado na jurisprudência do Tribunal, que considera que, em ilícitos de trato sucessivo ou continuado, a lesão ao erário se renova a cada novo ato, sendo o termo inicial da prescrição a data do último ato ou da última parcela do débito (Acórdão 2024/2023-Plenário, Relator: Marcos Bemquerer; Acórdão 7503/2024-Segunda Câmara, Relator: Aroldo Cedraz).*

26.3. *Insta ressaltar que, como as irregularidades apuradas ocorreram de forma continuada até maio de 2021, o termo inicial da contagem do prazo prescricional para todo o débito é a data da última parcela ou do último ato irregular (13/05/2021; peça 82, p. 20), e não a data de cada lançamento individualizado. Assim, os atos interruptivos posteriores a essa data (como o relatório conclusivo, as decisões administrativas, a notificação ao responsável e a instauração da TCE) são eficazes para interromper a prescrição de todo o débito, abrangendo inclusive as parcelas mais antigas, desde que integradas ao mesmo contexto de continuidade delitiva.*

26.4. *No presente processo, a instrução de peça 341 detalhou a linha do tempo dos atos processuais relevantes, observando a Resolução-TCU 344/2022. A tabela constante da instrução discrimina os principais eventos processuais, indicando as datas de início da apuração, emissão de relatórios, decisões administrativas, notificações e instauração da TCE, bem como os efeitos interruptivos ou suspensivos de cada ato, conforme abaixo descrito, de forma não exaustiva, dentre outros:*

a) Envio de Informações à Corregedoria sobre Fato Irregular - Documento: Comunicação de fato irregular (MO 15.149) - Peça: 3, p. 1 - Data: 17/5/2021 - Dispositivo: Art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022 - Efeito: Marco inicial da contagem do prazo prescricional.

b) Relatório Conclusivo da Caixa - Documento: Relatório conclusivo da Comissão Apuradora - Peça: 38 - Data: 6/8/2021 - Dispositivo: Art. 5º, inciso II, e art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022 - Efeito: Interrupção da prescrição principal. Início da contagem do prazo da prescrição intercorrente.

c) Resolução CDR/GO 67/2021 – Decisão do Conselho Disciplinar Regional de Goiânia (primeiro julgamento) - Documento: Resolução do Conselho Disciplinar



Regional - Peça: 47 - Data: 24/9/2021 - Dispositivo: Art. 5º, inciso II, e art. 8º, § 2º, da Resolução-TCU 344/2022 - Efeito: Interrupção de ambas as prescrições (principal e intercorrente).

d) Resolução CDR/GO 86/2021 – Decisão do Conselho Disciplinar Regional de Goiânia (segundo julgamento/recurso) - Documento: Resolução do Conselho Disciplinar Regional - Peças: 57 e 68 - Data: 26/11/2021 - Dispositivo: Art. 5º, inciso II, e art. 8º, § 2º, da Resolução-TCU 344/2022 - Efeito: Interrupção de ambas as prescrições (principal e intercorrente).

e) Notificação extrajudicial ao responsável - Documento: Notificação extrajudicial – Alexandre Augusto Jorge Barbosa - Peças: 69-70 - Data: 23/12/2022 - Dispositivo: Art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022 - Efeito: Interrupção da prescrição intercorrente.

f) Relatório do Tomador de Contas Especial - Documento: Relatório do Tomador de Contas Especial - Peça: 83 - Data: 28/11/2024 - Dispositivo: Art. 5º, inciso II, e art. 8º, § 2º, da Resolução-TCU 344/2022 - Efeito: Interrupção de ambas as prescrições (principal e intercorrente).

g) Instauração do processo no TCU - Documento: Processo instaurado no TCU - Peça: não especificada - Data: 21/2/2025 - Dispositivo: Art. 5º, inciso II, e art. 8º, § 2º, da Resolução-TCU 344/2022 - Efeito: Interrupção de ambas as prescrições (principal e intercorrente).

h) Instrução inicial de diligência no TCU - Documento: Instrução inicial de diligência - Peça: 93 - Data: 28/7/2025 - Dispositivo: Art. 5º, inciso II, e art. 8º, § 2º, da Resolução-TCU 344/2022 - Efeito: Interrupção de ambas as prescrições (principal e intercorrente).

26.5. Dessa forma, com base no entendimento consolidado do Tribunal não há a possibilidade de reconhecimento de prescrição parcial das parcelas mais antigas. Em se tratando de irregularidade continuada, o prazo prescricional conta-se a partir da data da última ocorrência do ato irregular, e os atos interruptivos subsequentes preservaram a pretensão ressarcitória e punitiva em relação à integralidade do débito imputado (Acórdão 2535/2022-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2024/2023-Plenário, Relator: Marcos Bemquerer).

26.6. Portanto, rejeita-se o argumento da defesa.

27. Argumento 2 (peça 356):

27.1. A defesa invoca a preliminar de nulidade por cerceamento de defesa e violação ao contraditório substancial, alegando “incompletude material do acervo probatório e quebra da paridade de armas” (peça 356, p. 5). Sustenta que a Tomada de Contas Especial, por possuir natureza materialmente sancionatória e patrimonial, exige contraditório substancial, e não apenas formal, de modo que o responsável tenha acesso efetivo ao conjunto de elementos de imputação e possibilidade real de influir na formação do convencimento do Tribunal (peça 356, p. 5). Argumenta que, no caso concreto, a defesa estaria “objetivamente impedida de exercer contraditório útil”, pois o próprio procedimento reconhece a existência de “pontos cegos” probatórios nos elos essenciais para a formação de um débito imputável: materialidade, autoria e nexo causal (peça 356, p. 5).

28. Análise do argumento 2:

- 28.1. *A alegação de cerceamento de defesa e violação ao contraditório substancial apresentada pelo responsável (peça 356, p. 5-7) não se mostra consistente diante do contexto dos autos. Na condição de gerente geral, Alexandre Augusto Jorge Barbosa detinha pleno domínio das operações, profundo conhecimento dos normativos internos da Caixa Econômica Federal e das rotinas de controle, inclusive das fragilidades do sistema relativas à emissão dos Documentos de Lançamento Eletrônico (DLE) e à limitação de imagens visuais.*
- 28.2. *O responsável, ao invés de impugnar de forma específica os lançamentos reputados irregulares, limitou-se a negar genericamente as imputações, alegando que as fitas de caixa eram “segunda via”, mas sem apontar qualquer inconsistência concreta ou erro material nas operações nelas descritas.*
- 28.3. *Ademais, o relatório conclusivo da comissão apuradora é expresso ao afirmar que a obrigação de emitir e arquivar os DLE’s era pessoal do responsável, especialmente em operações sensíveis e de alto valor (peça 38, p. 14; peça 68, p. 2; peça 74, p. 1-2).*
- 28.4. *Os excertos abaixo evidenciam que a Caixa atribui ao responsável a incumbência de geração, autorização e lançamento dos DLE’s, bem como a irregularidade consistente na realização de lançamentos sem a devida formalização ou destinação legítima dos valores:*

a) *No relatório conclusivo da comissão apuradora (peça 38), consta expressamente:*

“O evento [evento contábil 19441-7] foi criado para o registro das despesas com custas e emolumentos cartorários e encontra-se normatizado atualmente nos Manuais Normativos AE008, AE085, AE108 e HH177.” (peça 38, p. 3)

b) *No Relatório Conclusivo do Processo Disciplinar, a Comissão Apuradora detalha o procedimento operacional exigido para os lançamentos nos eventos de perdas, destacando a obrigatoriedade de geração do DLE com código de barras, cuja emissão depende da senha do responsável pela contabilização e da autorização do gestor. O documento afirma:*

O evento contábil 19441-7 PERDA DE RO-CUSTAS JUDICIAIS E CARTOR-OUTRAS DESPESAS é de registro manual e atualmente está cadastrado no grupo 96 do SINAF, de uso exclusivo no Portal Jurídico. [...] Não existe trava no SISAG para autenticação dos eventos contábeis do grupo 96, sendo assim, ficam disponíveis para utilização por meio de DLE por qualquer agência. [...] O controle e monitoramento deve ser realizado por este gestor operacional.” (peça 38, p. 3)

c) *Nas decisões do Conselho Disciplinar Regional, a Caixa reitera que a ausência dos DLE’s obrigatórios nos lançamentos do evento 19441-7 constitui irregularidade imputável ao responsável arrolado. Os julgados afirmam:*

No tocante à ausência de DLEs que eram exigidos para lançamentos no evento 19441-7, a irregularidade foi cometida pelo próprio empregado arrolado, consoante restou demonstrado na instrução processual, pois os lançamentos identificados nas fitas de caixa com código da operação 812 referem-se à autenticação de DLE, todavia, apurou-se que o empregado arrolado fazia os lançamentos e os valores não se destinavam ao pagamento de despesas da Caixa, mas tinham outra destinação, ou seja, depósitos em conta do empregado, pagamento de boletos tendo como sacado o próprio empregado, seus parentes ou mesmo terceiros, como já esclarecido.” (peça 47, p. 3; peça 57, p. 5; peça 68, p. 5)

d) *Por fim, a resposta do Gerente Geral da Agência Anápolis (peça 74) esclarece:*

No entanto, para o caso investigado, observamos que houve falha no sistema, tendo em vista que

para os eventos de perdas, existe a obrigatoriedade de geração de DLE com código de barras no sistema <https://sinafweb.caixa/>, o que exige a senha de quem gera a contabilização, e também do Gestor que autoriza, sendo que após essa autorização, pode ou não cair para outras unidades de controle também autorizarem, somente após essas autorizações que é possível emitir o DLE com código de barras, e efetuar a autenticação no SISAG. Diante do exposto a estação financeira não deveria permitir autenticação desses eventos de perdas, que não fossem através dos DLEs com código de barras gerados no sistema. No entanto, para o evento acima, verificamos que a falha estava justamente no fato de o SISAG permitir a autenticação deste evento, na opção de 'ATENDIMENTO INTEGRADO / CONTABIL / DLE DEBITO/ OPERACAO 812' sem necessidade de um DLE com código de barras.” (Peça 74, p. 1)

28.5. *Assim, não se verifica prejuízo concreto ao contraditório ou à ampla defesa, pois o responsável tinha plenas condições de reconstruir e impugnar os fatos, não tendo demonstrado, de forma específica, que a alegada incompletude do acervo probatório comprometeu seu direito de defesa.*

28.6. *Dessa forma, resta ultrapassado o argumento e passemos aos argumentos correlatos seguintes.*

29. Argumento 3 (peça 356):

29.1. *A defesa argumenta que a citação, no âmbito da TCE, deve conter, com rigor e transparência, a descrição do fato imputado e, sobretudo, a demonstração do débito em moldes que permitam ao responsável reconstituir a conta, conferir premissas e impugnar cada parcela (peça 356, p. 7). Sustenta que, no caso concreto, a imputação de débito em cifra elevada, vinculada a dois eventos contábeis e a intervalos temporais extensos, não disponibiliza memória de cálculo suficientemente aberta, reproduzível e verificável, impedindo a defesa de “abrir a conta” e rastrear, com segurança, como cada lançamento compõe o montante final (peça 356, p. 8-9).*

30. Análise do argumento 3:

30.1. *De fato, a individualização das condutas e a demonstração do débito de forma que permita ao responsável compreender, reconstituir e impugnar cada parcela é especialmente relevante em casos de imputação de débito elevado, distribuído por grande número de operações e ao longo de períodos extensos.*

30.2. *No caso concreto, observa-se que a Caixa apresentou, como base da imputação, relatórios detalhados extraídos do sistema SISAG/SITDF (fitas de caixa, planilhas Constag, peças 76 e 79), nos quais constam, para cada lançamento reputado irregular, a data, o valor, o evento contábil, a matrícula do operador e a conta de destino. Além disso, o relatório conclusivo da comissão apuradora (peça 38) e a planilha consolidada (peça 76) discriminam os lançamentos mês a mês, permitindo, em tese, a rastreabilidade das operações.*

30.3. *No exame da documentação constante dos autos, verifica-se a existência de memória de cálculo e detalhamento dos lançamentos exigidos para a imputação de débito:*

a) *Planilha Constag e listagem individualizada: A peça 74 (p. 36), por exemplo, traz a “Planilha Constag consolidada”, que discrimina, mês a mês, os valores lançados nos eventos 19441-7 e 04780-5, totalizando o montante imputado. A peça 83 (Relatório da TCE) apresenta, a partir da página 4, uma listagem exaustiva dos lançamentos considerados irregulares, com indicação da data e do valor de cada operação, abrangendo todo o período apurado (novembro/2019 a maio/2021);*

b) *Fitas de caixa e extratos: A peça 74 (p. 5-36) reúne fitas de caixa, extratos e comprovantes de pagamentos, permitindo o rastreamento individualizado dos*

lançamentos, inclusive com identificação de contas beneficiadas, valores, datas e eventos contábeis utilizados;

c) Relatórios e respostas de agências: As respostas dos gerentes de agência (Peça 74, p. 1-4) e os relatórios de apuração detalham o procedimento operacional, os eventos contábeis e a vinculação dos lançamentos ao responsável.

30.4. *Os documentos permitem identificar, para cada mês, o valor total lançado em cada evento, e, para cada lançamento, a data, o valor e, em muitos casos, a conta de destino. A listagem da peça 83 (p. 4-22) individualiza cada parcela do débito.*

30.5. *Com base nas fitas de caixa, planilha Constag e listagem da TCE, é possível reconstituir o cálculo do débito, somando os lançamentos mês a mês e conferindo a correspondência com o valor final imputado.*

30.6. *A defesa dispõe de elementos para conferir se determinado lançamento foi, de fato, realizado, se consta na planilha e se foi considerado no total do débito. A peça 83, p. 26, ainda indica que a discriminação por lançamento e evento contábil pode ser conferida na Atualização de Débito (peça 68) e relatório Constag (peça 74).*

30.7. *Embora o volume de lançamentos seja elevado e a documentação extensa, o que pode dificultar o trabalho de conferência, não se verifica, tecnicamente, impedimento à reconstituição da conta. Não há, nos autos, indício de que algum lançamento tenha sido incluído sem referência documental ou sem possibilidade de rastreamento. Ademais, a defesa não aponta, de forma individualizada, lançamentos específicos que não consiga rastrear ou conferir.*

30.8. *O argumento defensivo não se sustenta diante do conteúdo dos autos.*

30.9. *Em outras palavras, a defesa poderia ter selecionado um conjunto representativo de lançamentos imputados, demonstrando, com base em documentos, testemunhos ou outros elementos, que não foi o autor das operações, que houve erro sistêmico, ou que as provas eram insuficientes para associá-lo às irregularidades. Tal postura ativa fortaleceria a plausibilidade do argumento de iliquidez do débito e de deficiência da citação, especialmente em processos de grande complexidade e volume de dados.*

30.10. *Em síntese, a defesa poderia ter se valido de uma estratégia mais proativa, selecionando amostras e demonstrando, de forma concreta, a insuficiência ou a impropriedade dos registros, ao invés de limitar-se à negativa genérica. A ausência dessa diligência compromete a consistência do argumento de iliquidez do débito e de deficiência da citação, não sendo suficiente, por si só, para afastar a imputação nos moldes em que foi apresentada.*

30.11. *Nesse contexto, rejeita-se o argumento.*

31. Argumento 4 (peça 356):

31.1. *A defesa aponta que “só existem imagens disponíveis” para o dia 12/4/2021, terminal 1142, e que, para outros dias e estações, não há imagens disponíveis, pois a estação financeira utilizada em parte do período estava localizada em área sem câmera instalada, em razão de mudança de layout (peça 356, p. 6). Isso comprometeria a possibilidade de verificar, por meio de prova audiovisual, quem efetivamente realizou as operações, afetando a comprovação da autoria.*

32. Análise do argumento 4:

- 32.1. *Os relatórios da Caixa Econômica Federal e as decisões do Conselho Disciplinar Regional (CDR/GO) reconhecem a ausência de imagens para a totalidade do período, mas sustentam que, mesmo diante dessa limitação, o conjunto probatório disponível seria suficiente para associar o responsável às ações irregulares. A Caixa fundamenta sua conclusão principalmente em registros sistêmicos, fitas de caixa, relatórios Constag e na análise das operações realizadas sob a matrícula do responsável (c076.312-3), destacando que todos os lançamentos reputados irregulares foram operacionalizados por essa matrícula, com contrapartidas em benefício do próprio Alexandre, de familiares ou de terceiros (peça 68, p. 3-4; peça 38, p. 1-17).*
- 32.2. *Além disso, a Caixa argumenta que, no caso específico do dia 12/4/2021, as imagens disponíveis confirmam a presença do responsável no setor de caixas em datas e horários coincidentes com os fatos irregulares (peça 68, p. 3). Para os demais dias, a instituição sustenta que a regularidade do padrão operacional, a recorrência dos lançamentos sob a mesma matrícula e a ausência de indícios de participação de outros empregados seriam elementos suficientes para a imputação, mesmo sem a prova audiovisual (peça 68, p. 3-4). O CDR/GO afirma expressamente que “o conjunto probatório juntado aos autos foi suficiente para a confirmação da autoria e materialidade, dispensando, assim, a realização de oitiva adicional de testemunhas” (peça 68, p. 3).*
- 32.3. *Isso posto, essa limitação não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade do responsável arrolado, diante do conjunto probatório (registros sistêmicos, fitas de caixa, benefício próprio, rotina operacional), que exige demonstração minimamente robusta de que terceiros tenham realizado os lançamentos sem ciência ou anuência do titular da senha.*
- 32.4. *Portanto, consideramos superado o argumento da defesa.*
- 33. Argumento 5 (peça 356):**
- 33.1. *A defesa alega a ausência de lastro documental físico relativo às autenticações levantadas, destacando que não foram encontrados documentos físicos (DLEs) referentes às autenticações reputadas irregulares, sendo juntadas apenas “2ª via” de fitas de caixa e telas sistêmicas como meios substitutivos (peça 356, p. 6). Tal ausência de documentação física dificultaria a reconstituição da cadeia de eventos e a vinculação entre operação, beneficiário e efeito patrimonial, impactando a materialidade e o nexo causal.*
- 34. Análise do argumento 5:**
- 34.1. *De fato, segundo a rotina formal da Caixa, os DLE’s, em regra, é o documento físico que vincula a operação sistêmica a um fato gerador concreto (ex: pagamento de despesa, liquidação de obrigação), permitindo a conferência do motivo, do valor, do beneficiário e da autorização da operação (peça 74, p. 1-2; peça 356, p. 3-4). Sua ausência dificulta a verificação de que cada lançamento sistêmico correspondeu, de fato, a uma operação regular e justificada, impactando a robustez da materialidade e do nexo causal.*
- 34.2. *Por outro lado, as fitas de caixa (mesmo em segunda via) e os registros extraídos dos sistemas informatizados (SISAG/SITDF) são, em ambiente bancário, instrumentos de controle e rastreabilidade reconhecidos e, em regra, confiáveis. Tais registros trazem informações detalhadas sobre a matrícula do operador, data, hora, valor, tipo de operação, conta de origem e destino, e, em muitos casos, o CPF do beneficiário (peça 38, p. 6-12; peça 76, p. 1-17).*
- 34.3. *Enfim, o processo em exame apresenta documentação composta por fitas de caixa e registros extraídos dos sistemas informatizados da Caixa Econômica Federal, tais como*

SISAG, Constag e outros. Esses registros detalham, para cada operação, a matrícula do operador (c076.312-3, Alexandre Augusto Jorge Barbosa), data, hora, valor, tipo de operação, conta de origem e destino, e, em muitos casos, o CPF do beneficiário (peça 38, p. 6-12; peças 198-299, 301-317; peça 290, p. 1-6; peça 255, p. 1-5).

- 34.4. *Em sistemas bancários, a presunção é de que tais registros refletem fielmente as ações praticadas sob determinada matrícula/senha, salvo prova em contrário.*
- 34.5. *Isso posto, cabe considerar que a análise da ausência dos DLEs deve ser aprofundada à luz de três aspectos: (a) quem, normativamente, tinha a responsabilidade de emitir esses documentos; (b) viabilidade de emissão de DLE's em função dos intervalos de tempo entre as operações; e (c) se, sendo obrigação do próprio responsável, a não emissão pode ser interpretada como indício de ocultação dolosa e aproveitamento da falha sistêmica.*

I - Quem, normativamente, tinha a responsabilidade de emitir os DLEs

- 34.6. *Segundo os normativos internos da Caixa, a emissão do DLE é parte integrante e obrigatória do fluxo de registro de operações em eventos de perdas, como o 19441-7. O próprio acervo processual reconhece que o sistema SISAG apresentava uma falha, permitindo a autenticação de operações sem a exigência do DLE com código de barras (peça 74, p. 1-2; peça 356, p. 3-4). No entanto, a existência da falha sistêmica não exime o operador de cumprir as obrigações normativas, especialmente quando se trata de operações sensíveis e de alto valor.*
- 34.7. *No contexto do processo, a obrigatoriedade da emissão do DLE para operações em eventos de perdas, como o 19441-7, encontra respaldo expresso nos normativos internos da Caixa Econômica Federal. A instituição, ao fundamentar a responsabilização do responsável, faz referência direta a esses normativos, detalhando os procedimentos e as obrigações do operador.*
- 34.8. *Conforme consta da Resolução CDR/GO 86/21 (peça 68, p. 1-2), a Caixa cita os seguintes normativos:*
- a) *MN AE008 v037: O normativo prevê, em seu item 4.2.11, que o lançamento de despesas com publicações de caráter jurídico deve ser realizado via SIPLO, utilizando o evento 19441-7 (ROMAN DESP.CUSTAS JUDICIAIS E Cartorárias - OUTRAS DESPESAS), com a devida formalização documental.*
- b) *MN CR266 v026: No item 3.1.4.3, estabelece que os lançamentos de perdas operacionais são atos administrativos vinculados, devendo ser realizados conforme mandamentos legais e normativos, não cabendo ao gestor interpretá-los de forma subjetiva ou fazer uso de valor, conveniência ou oportunidade, devendo ser observada a conformidade do ato com o normativo interno.*
- c) *MN TE060 v06: Nos itens 3.5.1 e 3.5.2, determina que a senha de acesso é pessoal e intransferível, sendo vedado seu compartilhamento, e que o usuário é responsável por danos decorrentes de sua divulgação ou uso indevido.*
- 34.9. *Além disso, a resposta do gerente geral da Agência Anápolis (peça 74, p. 1-2) esclarece que, para os eventos de perdas, existe a obrigatoriedade de geração do DLE com código de barras no sistema específico (Sinafweb), exigindo a senha do operador e do gestor autorizador. O procedimento correto prevê que, somente após as autorizações necessárias, é possível emitir o DLE com código de barras e efetuar a autenticação no SISAG. O gerente destaca, ainda, que a estação financeira não deveria permitir*

autenticação desses eventos sem o DLE, e que a falha sistêmica identificada consistia justamente em permitir a autenticação sem a exigência do documento físico obrigatório.

34.10. *Portanto, resta evidenciado nos autos que a emissão do DLE era uma obrigação normativa clara e pessoal do operador responsável pelo lançamento, especialmente em operações sensíveis e de alto valor. A existência de falha sistêmica, ainda que reconhecida, não eximia o responsável do cumprimento do procedimento estabelecido nos normativos internos, os quais foram devidamente citados e transcritos pela Caixa nas peças processuais (peça 68, p. 1-2; peça 74, p. 1-2).*

34.11. *Enfim, de acordo com os manuais normativos da Caixa (MN AE008 v037; MN CR266 v026; MN TE060 v06), a responsabilidade pela emissão do DLE recai sobre o operador que realiza o lançamento, especialmente quando este ocupa função de confiança, como gerente geral ou gestor de recursos. O responsável deve não apenas emitir o DLE, mas também garantir que o documento seja arquivado e esteja disponível para auditoria e conferência posterior. A obrigação é pessoal e intransferível, e o descumprimento pode configurar infração disciplinar (peça 68, p. 2; peça 38, p. 14).*

II - Viabilidade de emissão de DLE's em função dos intervalos de tempo entre as operações.

34.12. *A partir da análise dos registros de movimentação financeira constantes nas fitas de caixa e nos relatórios Constag (peças 76 e 79), é possível constatar que as operações reputadas irregulares foram realizadas em sequência, com intervalos de tempo extremamente reduzidos entre si. Em determinados dias, como no caso de 27/04/2021, foram efetuados múltiplos lançamentos em questão de minutos, todos vinculados à matrícula do responsável.*

34.13. *No exemplo concreto de 27/04/2021 (peça 79, p. 3-4), a sequência de débitos é a seguinte:*

- a) 12:04:25 – Débito de R\$ 1.900,00
- b) 12:04:53 – Débito de R\$ 1.900,00
- c) 12:05:25 – Débito de R\$ 1.900,00
- d) 12:06:03 – Débito de R\$ 1.900,00
- e) 12:06:33 – Débito de R\$ 1.900,00
- f) 12:06:58 – Débito de R\$ 1.900,00
- g) 12:07:39 – Débito de R\$ 1.900,00

34.14. *O intervalo entre cada lançamento é, em média, de 30 segundos a 1 minuto.*

34.15. *Trata-se de inúmeras movimentações financeiras irregulares. Todavia, cabe ilustrá-las com o exemplo da fita de caixa da peça 317 (data: 16/12/2020). Conforme registrado nessa fita de caixa (peça 317, p. 1-3), o empregado Alexandre Augusto Jorge Barbosa (matrícula c076.312) teria realizado, em 16/12/2020, uma série de lançamentos de débitos no evento contábil 19441-7 (Perda de RO-Custas Judiciais e Cartorárias-Outras Despesas), operacionalizados por meio do código de operação 812, em valores unitários de R\$ 1.900,00, além de outros lançamentos correlatos. As operações foram assim individualizadas:*

- a) *Às 07:43:24, foi registrado débito de R\$ 1.900,00 no evento 19441-7, código de operação 812 (Peça 317, p. 1).*

- b) Às 07:43:57, foi registrado novo débito de R\$ 1.900,00 no mesmo evento e código de operação (Peça 317, p. 1).
- c) Às 07:44:27, foi registrado débito de R\$ 1.900,00 no evento 19441-7 (Peça 317, p. 1).
- d) Às 07:45:01, foi registrado débito de R\$ 1.900,00 no evento 19441-7 (Peça 317, p. 1).
- e) Às 07:45:29, foi registrado débito de R\$ 1.900,00 no evento 19441-7 (Peça 317, p. 1).
- f) Às 07:45:58, foi registrado débito de R\$ 924,29 no evento 19441-7 (Peça 317, p. 2).
- 34.16. Esses lançamentos totalizam R\$ 10.424,29 em débitos no evento 19441-7, todos realizados em sequência, no intervalo de 07:43:24 a 07:45:58 (Peça 317, p. 1-2).
- 34.17. De acordo com o relatório conclusivo da Comissão de Apuração (peça 38, p. 6-8, 13-14), tais lançamentos de débito no evento 19441-7, operacionalizados de forma reiterada e sem a devida vinculação a despesas jurídicas ou operacionais legítimas da Caixa Econômica Federal, teriam tido como contrapartida o crédito em contas de titularidade do próprio Alexandre, de familiares ou o pagamento de boletos pessoais, em desconformidade com os normativos internos da instituição.
- 34.18. A conduta descrita encontra vedação expressa nos normativos internos da Caixa, que restringem o uso do evento 19441-7 a despesas específicas, e no Código de Conduta da instituição, que veda a utilização de recursos e sistemas para fins pessoais ou em benefício de terceiros (MN AE008 v037, MN CR266 v026, MN RH200 v007-008, entre outros – peça 38, p. 13-14).
- 34.19. Dessa forma, a título de ilustração, apenas no dia 16/12/2020 o responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa teria realizado, por meio de sua matrícula, múltiplos lançamentos de débito no evento 19441-7, totalizando pelo menos R\$ 10.424,29, sem respaldo em despesas legítimas da Caixa e com destinação dos valores para benefício próprio ou de terceiros, em afronta aos normativos internos e ao princípio da legalidade (peça 317, p. 1-2; peça 38, p. 6-8, 13-14).
- 34.20. Segundo os normativos internos da Caixa (MN AE008, MN TE060), a emissão de um DLE para eventos de perdas exige uma série de etapas: geração do DLE no sistema específico (Sinafweb), preenchimento de dados e justificativa, autorização do gestor responsável (com uso de senha pessoal), emissão do DLE com código de barras e, por fim, autenticação do DLE no sistema SISAG, vinculando a operação ao evento contábil. Esse procedimento, na prática, demanda tempo considerável, pois envolve etapas de preenchimento, autorização, eventual tramitação para outras unidades de controle e, só então, a autenticação final. Não se trata de um processo instantâneo, especialmente quando há necessidade de múltiplas autorizações ou de anexação de documentos comprobatórios.
- 34.21. Diante da sequência de lançamentos em intervalos de menos de um minuto, é altamente improvável que o responsável conseguisse, dentro do fluxo regular e sem a falha sistêmica apontada, emitir e autenticar um DLE para cada operação nesse ritmo. O tempo necessário para cada DLE, mesmo em condições ideais, dificilmente seria inferior a alguns minutos por operação, especialmente se consideradas eventuais filas de autorização ou necessidade de anexação de documentos.

34.22. *Portanto, a intensidade e a frequência das operações, com intervalos de tempo tão reduzidos, indicam que, caso o sistema não permitisse a autenticação direta sem o DLE (ou seja, caso não houvesse a falha sistêmica reconhecida pela própria Caixa), não seria operacionalmente viável emitir e autenticar os DLE's para cada lançamento no ritmo observado. Isso reforça que a ausência dos DLE's não decorre apenas de eventual descuido do responsável, mas também de uma limitação prática imposta pelo próprio volume e velocidade das operações, potencializada pela falha sistêmica que permitia a autenticação sem o suporte documental exigido.*

III - Implicações da ausência do DLE quando a obrigação era do próprio responsável

34.23. *Se a obrigação de emitir o DLE era do próprio responsável, no caso de Alexandre Augusto Jorge Barbosa, gerente geral, a ausência sistemática desses documentos, especialmente em operações que beneficiaram o próprio responsável ou seus familiares, pode ser interpretada como indício de conduta dolosa. O fato de o sistema permitir a realização da operação sem o DLE não exime o responsável de cumprir o procedimento correto; ao contrário, reforça a necessidade de diligência e integridade funcional, sobretudo em ambiente de controle bancário.*

34.24. *A não emissão dos DLEs, quando era obrigação do próprio responsável, pode ser vista como tentativa de ocultar a motivação formal da operação, dificultar a rastreabilidade e se aproveitar da falha sistêmica para perpetrar irregularidades. Em ambiente bancário, a ausência de documentação obrigatória em operações sensíveis é, em si, um forte indício de má-fé ou, no mínimo, de grave negligência, especialmente quando associada a benefícios pessoais reiterados (peça 38, p. 14; peça 68, p. 2).*

34.25. *Portanto, resta superado o argumento da defesa.*

35. Argumento 6 e requerimentos finais (peça 356):

35.1. *A defesa sustenta que a responsabilização patrimonial no âmbito do TCU exige a demonstração de três pilares indissociáveis: “(i) conduta individualizável; (ii) dano efetivo e quantificável; e (iii) nexos causal robusto entre a conduta e o dano, com rastreabilidade suficiente para afastar hipóteses alternativas plausíveis” (peça 356, p. 15). Argumenta que a acusação parte de uma irregularidade contábil (“lançamento sem contrapartida” ou “uso de evento inadequado”) e presume que o prejuízo já está automaticamente configurado, mas que o regime jurídico do TCU não autoriza essa transmutação automática, pois “irregularidade é categoria normativa; dano é categoria fática e patrimonial” (peça 356, p. 15-16).*

35.2. *A defesa enfatiza que a imputação não pode se contentar com uma descrição genérica do tipo “houve lançamentos em subcontas sem contrapartida, em desconformidade com normativos internos”, sendo indispensável demonstrar, com rigor, quais foram as operações específicas, qual o reflexo patrimonial de cada uma, por que esse reflexo não foi neutralizado por estornos/compensações/ajustes posteriores, qual o elo objetivo que transforma “lançamento” em “prejuízo”, e por que o resultado é imputável pessoalmente ao responsável, sem depender de presunções (peça 356, p. 16).*

35.3. *A defesa também contesta a imputação subjetiva, afirmando que a responsabilidade pessoal não se presume a partir de “trilha sistêmica” parcial. Argumenta que, em ambiente com falha sistêmica reconhecida, ausência de documentos físicos e limitação de imagens, a autoria não pode ser tratada como consequência automática do registro, devendo ser demonstrada por prova robusta que afaste, positivamente, hipóteses*

alternativas plausíveis (peça 356, p. 19-21). Destaca que, no caso concreto, há declarações de colegas (como Luciano Batista Arantes Ribeiro) afirmando que o login do gerente era compartilhado por necessidade operacional, o que fragilizaria a imputação exclusiva (peça 356, p. 21; peça 74, p. 35).

35.4. *A defesa sustenta que, diante de falha sistêmica reconhecida, ausência de documentos físicos e limitação de imagens, a responsabilidade pessoal não pode ser presumida apenas com base em registros sistêmicos, especialmente quando há declarações de colegas afirmando o compartilhamento de login por necessidade operacional (peça 356, p. 19-21; peça 74, p. 35).*

35.5. *Dos requerimentos finais da defesa cabe registrar os seguintes:*

a) *O acolhimento da preliminar de cerceamento de defesa, com determinação de diligência complementar para saneamento das lacunas documentais e apresentação do débito em formato auditável, seguida de reabertura de prazo para manifestação do defendente.*

b) *Subsidiariamente, o reconhecimento da inépcia/indeterminação da imputação e da ausência de liquidez do débito, determinando-se a apresentação de memória de cálculo completa e verificável.*

c) *O reconhecimento, de ofício, da prescrição total ou parcial da pretensão punitiva (multa) e, subsidiariamente, do ressarcimento, com análise item a item dos fatos mais antigos.*

d) *No mérito, o julgamento pela improcedência da imputação e o arquivamento da Tomada de Contas Especial quanto ao defendente, por ausência de prova robusta de autoria, nexo causal, materialidade e elemento subjetivo.*

e) *Subsidiariamente, caso superados os pedidos anteriores, a realização de perícia/auditoria dirigida para depuração do quantum (com abatimentos de estornos/recuperações e identificação de beneficiários finais) e o afastamento de multa.*

36. Análise do argumento 6 e requerimentos finais:

36.1. *Sobre a primeira parte do argumento [...a responsabilização patrimonial no âmbito do TCU exige a demonstração de três pilares indissociáveis...], a análise dos relatórios, documentos e decisões da Caixa, contudo, refuta de modo consistente os argumentos apresentados pela defesa.*

36.2. *Os relatórios internos, especialmente o Relatório Conclusivo da Comissão Apuradora (peça 38) e as Resoluções do Conselho Disciplinar Regional (CDR/GO) (peça 68), individualizam a conduta do responsável ao detalhar que todos os lançamentos reputados irregulares foram operacionalizados pela matrícula c076.312-3, de titularidade de Alexandre Augusto Jorge Barbosa. As fitas de caixa e os relatórios Constag (peças 76 e 79) apresentam, para cada lançamento, a data, o valor, o evento contábil, a matrícula do operador e a conta de destino, permitindo a rastreabilidade das operações. Ainda, a Caixa destaca que, mesmo diante de alegações de compartilhamento de senha, não foram apresentados elementos objetivos que demonstrem que terceiros realizaram os lançamentos específicos imputados ao responsável (peça 68, p. 3-4). Ressalta-se que a responsabilidade pela guarda e uso da senha é pessoal e intransferível, conforme previsto nos normativos internos (MN TE060 v06).*

36.3. *A quantificação do dano foi realizada com base em planilhas detalhadas (peça 76), que consolidam os valores lançados nos eventos 19441-7 e 04780-5, mês a mês, ao longo do*

período apurado. O relatório conclusivo (peça 38) e a Resolução CDR/GO 86/21 (peça 68) apontam que os lançamentos resultaram em saídas de recursos para contas do próprio responsável, de familiares e de terceiros, bem como em pagamentos de boletos pessoais, caracterizando o dano patrimonial à Caixa. O valor total do prejuízo foi apurado em R\$ 1.415.342,45, com base em registros sistêmicos e planilhas auditáveis.

- 36.4. *O nexo causal entre a conduta e o dano é estabelecido pela associação direta entre os lançamentos realizados pela matrícula do responsável e os beneficiários finais das operações (contas e boletos de titularidade do próprio responsável ou de pessoas de seu círculo próximo). Os relatórios e decisões da Caixa ressaltam que, em ambiente bancário, a presunção é de que o registro sistêmico reflete a ação do usuário autenticado, salvo prova concreta em sentido contrário. Não foram apresentados, pela defesa, elementos objetivos que infirmem a autoria ou demonstrem que os lançamentos não resultaram em prejuízo efetivo à instituição.*
- 36.5. *Os documentos da Caixa não se limitam a apontar a existência de irregularidades formais, mas demonstram, de forma detalhada, o impacto patrimonial das operações, a individualização da conduta e a vinculação dos lançamentos ao responsável. A apuração não se baseou apenas na constatação de “lançamento sem contrapartida” ou “uso de evento inadequado”, mas na análise do fluxo financeiro, da destinação dos recursos e da ausência de documentação obrigatória (DLE), reforçando o indício de conduta dolosa e de aproveitamento da falha sistêmica.*
- 36.6. *Sobre a parte do argumento de [descrição genérica, ... reflexo patrimonial,... não foi neutralizado por estornos/compensações/ajustes posteriores,... elo objetivo que transforma,... resultado é imputável pessoalmente ao responsável, sem depender de presunções...], a linha argumentativa da defesa não prospera diante do conjunto probatório e dos fundamentos constantes dos relatórios e decisões da Caixa.*
- 36.7. *Com efeito, os relatórios Constag, as fitas de caixa e as planilhas consolidadas (peças 76, 79 e 74) detalham, para cada lançamento reputado irregular, a data, o valor, o evento contábil, a matrícula do operador e a conta de destino. O reflexo patrimonial de cada operação é explicitado, pois os lançamentos nos eventos 19441-7 e 04780-5 resultaram em saídas de recursos para contas do próprio responsável, de familiares e de terceiros, bem como em pagamentos de boletos pessoais. O valor total do prejuízo foi apurado de forma discriminada, mês a mês, e consolidado em planilha auditável (peça 76, p. 1-17; peça 74, p. 36).*
- 36.8. *A análise dos relatórios e do Relatório Conclusivo da Comissão Apuradora (peça 38) evidencia que não houve registro de estornos, compensações ou ajustes posteriores que neutralizassem o impacto patrimonial dos lançamentos. O dano foi considerado efetivo e irreversível, pois os valores lançados não retornaram à Caixa e foram destinados a beneficiários identificados, sem qualquer registro de regularização posterior.*
- 36.9. *O elo objetivo entre o lançamento e o prejuízo é estabelecido pela associação direta entre os lançamentos realizados pela matrícula do responsável e os beneficiários finais das operações. Os documentos demonstram que os recursos saíram da Caixa e foram direcionados a contas e boletos de titularidade do próprio responsável ou de pessoas de seu círculo próximo, caracterizando o prejuízo patrimonial. Não se trata, portanto, de mera presunção, mas de rastreabilidade efetiva das operações.*
- 36.10. *A imputação pessoal não se baseia em presunção genérica, mas em registros sistêmicos individualizados, vinculados à matrícula c076.312-3, de titularidade do responsável. A Caixa, inclusive, analisou as alegações de compartilhamento de senha e concluiu que não*

foram apresentados elementos objetivos que infirmassem a autoria dos lançamentos, sendo a responsabilidade pela guarda e uso da senha pessoal e intransferível, conforme normativos internos (MN TE060 v06; peça 68, p. 3-4).

36.11. *Apesar da inviabilidade de a Caixa Econômica Federal exemplificar individualmente todas as transações reputadas irregulares [em função do grande volume de movimentações financeiras] o relatório conclusivo da comissão apuradora apresenta alguns exemplos concretos de operações realizadas pelo responsável, detalhando situações reais em que os lançamentos contábeis resultaram em prejuízo à instituição e beneficiaram o próprio responsável ou pessoas a ele relacionadas:*

a) *Operações de 27/4/2021 (peça 38, p. 6-7, itens 5.1.6.3 e 5.1.6.4): Na data mencionada, foram registrados sete débitos de R\$ 1.900,00 cada, todos lançados no evento 19441-7, totalizando R\$ 13.300,00 em despesas para a Caixa. Como contrapartida, houve o pagamento de um título de cobrança no valor de R\$ 302,50 (sacado não identificado), um depósito de R\$ 4.181,69 na conta 3257.001.00034114-7 (de titularidade do próprio Alexandre) e o pagamento de um boleto no valor de R\$ 8.815,81, cujo sacado também foi identificado como sendo Alexandre Augusto Jorge Barbosa.*

b) *Operações de 20/4/2021 (peça 38, p. 8-9, itens 5.1.7.5 e 5.1.7.6): Nesse dia, foram realizados cinco débitos no evento 19441-7, nos valores de R\$ 1.900,00 (quatro vezes) e R\$ 430,25. As contrapartidas identificadas foram: pagamento de boleto no valor de R\$ 161,92 (sacado: Dea Lucia Jorge Barbosa, mãe de Alexandre), depósito de R\$ 1.200,00 na conta 0014.013.00010788-1 (titularidade de Francisco Mendes Barbosa, pai de Alexandre), depósito de R\$ 4.000,00 na conta 4937.001.00000010-1 (titularidade de Alexandre), pagamento de boleto no valor de R\$ 387,18 (sacado: Alexandre), pagamento de boleto no valor de R\$ 557,40 (sacado: Alexandre), pagamento de boleto no valor de R\$ 886,50 (sacado: Camila de Rezende Paiva Barbosa, esposa de Alexandre) e pagamento de boleto no valor de R\$ 837,25 (sacado: Camila de Rezende Paiva Barbosa).*

c) *Operações de 12/4/2021 (peça 38, p. 11, itens 5.1.8.2 a 5.1.8.4): O relatório registra que, nessa data, foram realizados débitos no evento 19441-7, com contrapartida de crédito na conta do próprio Alexandre. As imagens do CFTV da Agência Anápolis, do período de 17h18 às 17h35, confirmam que apenas Alexandre encontrava-se na área dos caixas durante as autenticações. Todas as contabilizações de débitos no evento 19441-7 e as contrapartidas com crédito na conta do empregado foram realizadas nesse intervalo.*

d) *Consolidação dos valores creditados em contas do próprio empregado (peça 38, p. 12, item 5.1.9.2): O relatório apresenta a soma dos valores creditados apenas nas contas do empregado, sem considerar outras destinações, como pagamento de boletos pessoais e de familiares. São destacados, por exemplo: conta 4937.001.00000010-1 (R\$ 60.677,80), conta 3257.001.00034114-7 (R\$ 18.639,15) e conta 0014.001.00000764-6 (R\$ 91.185,27), totalizando R\$ 170.502,22.*

e) *Consolidação dos valores creditados em contas de terceiros (peça 38, p. 12, item 5.1.9.3): O relatório identifica contrapartidas com créditos realizados em contas de terceiros, totalizando R\$ 393.161,26.*

f) *Consolidação dos pagamentos de boletos pessoais e de terceiros (peça 38, p. 12, item 5.1.9.4): No período de novembro/2019 a abril/2021, o relatório aponta que, como contrapartida dos débitos realizados nos eventos 19441-7 e 04780-5, houve pagamento de boletos pessoais e de terceiros no valor total de R\$ 560.732,18.*

- g) *Quantificação do prejuízo total (peça 38, p. 12, item 5.1.9.6; p. 16, item 7.1.6): O prejuízo total à Caixa, apurado no processo, com as contabilizações indevidas realizadas pelo empregado Alexandre, é de R\$ 1.402.876,15.*
- 36.12. *Em todos esses exemplos, a Comissão Apuradora fundamenta a associação entre os lançamentos e o responsável na recorrência dos lançamentos sob a mesma matrícula, na destinação dos valores para contas do próprio Alexandre ou de familiares, e na ausência de indícios de participação de outros empregados. O relatório conclui que, mesmo sem imagens para todos os dias, o conjunto probatório formado por registros sistêmicos, fitas de caixa, identificação das contas beneficiadas e padrão recorrente de lançamentos sob a matrícula do responsável seria suficiente para fundamentar a imputação de débito e a responsabilização patrimonial.*
- 36.13. *Quanto ao valor probatório das declarações de colegas, como a de Luciano Batista Arantes Ribeiro, que afirmam a prática de compartilhamento de login e senha por necessidade operacional, são elementos que podem ser considerados na análise do contexto operacional e da cultura de controles internos da agência. No entanto, tais declarações, por si sós, não constituem prova irrefutável de que terceiros efetivamente realizaram as operações específicas imputadas ao responsável. Elas indicam a existência de uma fragilidade de controle, mas não demonstram, de modo individualizado, que cada lançamento reputado irregular foi praticado por outra pessoa que não o titular da matrícula (peça 38, p. 11-12; peça 68, p. 3-4).*
- 36.14. *Deve-se reconhecer que, em ambiente informatizado, a presunção é de que o registro sistêmico reflete a ação do usuário autenticado, salvo prova concreta em sentido contrário. Para afastar a imputação, seria necessário demonstrar, de forma específica, que determinado lançamento foi realizado por terceiro, mediante logs, registros de acesso, ou outros elementos objetivos que permitam individualizar a autoria. A mera alegação genérica de compartilhamento de senha, sem a demonstração de que isso ocorreu nos exatos momentos das operações irregulares, não é suficiente para afastar a responsabilidade.*
- 36.15. *O argumento de que o responsável "deixava" que outros funcionários utilizassem sua senha para efetuar transações financeiras não é defensável do ponto de vista dos normativos internos da Caixa e das boas práticas de segurança da informação. O MN TE060 v06 (Concessão de Acesso Lógico aos Recursos Computacionais) estabelece que a senha é pessoal, intransferível e seu compartilhamento é terminantemente proibido, sujeitando o usuário à responsabilização por danos decorrentes de sua divulgação e uso indevido (peça 68, p. 2; peça 38, p. 14).*
- 36.16. *Admitir o compartilhamento de senha como justificativa para afastar a responsabilidade pessoal não apenas viola os normativos internos, mas também fragiliza os controles e a rastreabilidade das operações, o que é incompatível com a função de confiança exercida pelo responsável. Além disso, mesmo que se admitisse a hipótese de uso indevido da senha, seria necessário demonstrar que tal prática foi a causa direta dos lançamentos irregulares e que o responsável não se beneficiou das operações, o que não foi evidenciado nos autos.*
- 36.17. *Diante do exposto, rejeitam todos os argumentos e requerimentos finais da defesa.*
37. *Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.*

38. *Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Alexandre Augusto Jorge Barbosa, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

39. *Cumpra avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*
40. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).*
41. *Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2.012/2022 – 2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).*
42. *No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário em agência da Caixa Econômica Federal, configuram violação não só às regras legais [normativos internos da Caixa citados no item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

CONCLUSÃO

43. *Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Alexandre Augusto Jorge Barbosa, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*
44. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória,*

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 340.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

i) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa;

j) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa (CPF: 491.781.481-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
21/11/2019	2.859,00
25/11/2019	3.280,00
27/11/2019	1.960,00
29/11/2019	1.679,70
3/12/2019	1.565,00
9/12/2019	3.171,00
13/12/2019	1.812,00
13/12/2019	1.812,00
16/12/2019	3.624,00
20/12/2019	4.235,00
30/12/2019	4.077,00
16/1/2020	380,00
20/1/2020	2.891,00



20/1/2020	2.891,00
22/1/2020	2.310,00
27/1/2020	1.250,00
31/1/2020	2.478,00
5/2/2020	3.555,00
10/2/2020	1.754,24
17/2/2020	2.920,00
17/2/2020	2.920,00
20/2/2020	2.718,37
2/3/2020	2.360,00
2/3/2020	2.065,00
4/3/2020	2.915,00
4/3/2020	3.180,00
5/3/2020	4.770,00
13/3/2020	4.712,00
13/3/2020	4.712,00
18/3/2020	2.976,00
18/3/2020	2.976,00
20/3/2020	4.410,60
20/3/2020	4.410,60
30/3/2020	3.471,00
3/4/2020	4.768,00
6/4/2020	3.471,00
6/4/2020	4.288,00
9/4/2020	4.685,00
9/4/2020	4.685,00
13/4/2020	4.245,00
5/5/2020	4.824,00
5/5/2020	3.718,00
7/5/2020	2.144,00
11/5/2020	4.945,93
12/5/2020	4.020,00
15/5/2020	4.020,00
15/5/2020	4.806,00



19/5/2020	2.459,05
19/5/2020	4.242,94
19/5/2020	4.959,89
20/5/2020	3.310,00
20/5/2020	3.310,00
25/5/2020	2.466,95
25/5/2020	3.484,00
26/5/2020	2.170,00
27/5/2020	3.300,00
29/5/2020	3.481,50
29/5/2020	2.410,60
29/5/2020	1.623,90
1/6/2020	4.288,00
4/6/2020	3.216,00
8/6/2020	4.688,00
9/6/2020	4.820,00
10/6/2020	4.020,00
12/6/2020	4.288,00
12/6/2020	3.880,00
15/6/2020	1.300,00
15/6/2020	1.169,00
17/6/2020	3.600,00
22/6/2020	4.824,00
22/6/2020	3.240,00
23/6/2020	2.783,64
24/6/2020	2.480,00
24/6/2020	4.824,00
26/6/2020	4.832,00
26/6/2020	4.832,00
29/6/2020	3.084,60
14/7/2020	562,87
14/7/2020	562,87
14/7/2020	4.780,00
14/7/2020	4.780,00



16/7/2020	4.236,51
16/7/2020	2.400,00
20/7/2020	1.417,44
20/7/2020	4.683,98
20/7/2020	4.683,97
21/7/2020	3.890,00
23/7/2020	2.424,00
7/8/2020	4.826,00
10/8/2020	4.867,00
10/8/2020	4.867,00
12/8/2020	3.851,77
12/8/2020	3.500,00
17/8/2020	4.743,61
17/8/2020	4.630,00
17/8/2020	887,27
18/8/2020	4.645,11
19/8/2020	3.750,53
20/8/2020	4.887,09
20/8/2020	4.500,00
21/8/2020	4.639,07
24/8/2020	4.900,00
24/8/2020	4.900,00
26/8/2020	4.650,00
27/8/2020	4.938,95
27/8/2020	4.938,95
31/8/2020	4.500,00
31/8/2020	3.800,00
1/9/2020	2.282,64
4/9/2020	4.250,00
8/9/2020	4.500,00
8/9/2020	4.700,00
9/9/2020	1.528,32
11/9/2020	4.938,00
11/9/2020	4.980,50



14/9/2020	4.846,00
14/9/2020	4.400,00
16/9/2020	3.817,25
17/9/2020	805,53
18/9/2020	4.600,00
18/9/2020	3.900,00
18/9/2020	1.000,00
21/9/2020	4.830,81
21/9/2020	1.243,99
22/9/2020	4.100,00
23/9/2020	4.084,24
25/9/2020	4.990,13
25/9/2020	4.989,00
29/9/2020	4.891,23
1/10/2020	4.981,23
1/10/2020	4.980,23
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
13/10/2020	1.900,00
13/10/2020	1.000,00



16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.021,26
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.200,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.838,12
19/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	400,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	461,77
23/10/2020	1.900,00
23/10/2020	1.900,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	1.980,00



23/10/2020	1.980,00
23/10/2020	441,00
26/10/2020	1.980,00
26/10/2020	1.950,00
26/10/2020	1.950,00
26/10/2020	1.900,00
26/10/2020	1.900,00
28/10/2020	1.900,00
28/10/2020	1.900,00
28/10/2020	1.600,00
28/10/2020	1.621,24
29/10/2020	1.900,00
29/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.900,00
30/10/2020	1.024,27
16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00
16/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.500,00
17/11/2020	1.243,99
17/11/2020	1.934,90
17/11/2020	1.900,00



17/11/2020	1.950,00
17/11/2020	250,00
18/11/2020	1.361,00
18/11/2020	1.892,00
18/11/2020	1.762,00
18/11/2020	1.965,23
19/11/2020	1.900,00
19/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.958,58
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	550,00
20/11/2020	1.960,14
20/11/2020	1.655,94
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.781,63
25/11/2020	1.900,00
25/11/2020	1.996,09
25/11/2020	1.890,00
25/11/2020	1.960,00
25/11/2020	1.790,00
25/11/2020	360,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	650,00
4/12/2020	1.980,00



4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
7/12/2020	1.331,69
7/12/2020	400,00
9/12/2020	1.900,00
9/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.721,69
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	941,23
11/12/2020	1.200,00
14/12/2020	1.900,00
14/12/2020	1.900,00
14/12/2020	500,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.829,91
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	924,29
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00



18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	900,00
18/12/2020	1.000,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.984,97
21/12/2020	1.440,82
22/12/2020	1.903,27
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	800,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.970,00
24/12/2020	1.186,43
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.594,77
30/12/2020	1.900,00
30/12/2020	1.655,39
30/12/2020	1.800,00
30/12/2020	1.479,20
30/12/2020	1.300,00



4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	979,38
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.500,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	664,71
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.298,52



13/1/2021	1.300,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.399,38
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.500,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	50,15
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.900,00
1/2/2021	1.891,21
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.937,34
2/2/2021	1.500,00
3/2/2021	1.900,00



3/2/2021	1.900,00
3/2/2021	1.351,30
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	200,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.400,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	319,33
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.900,00
10/2/2021	1.100,00
11/2/2021	1.900,00
11/2/2021	1.900,00



11/2/2021	1.900,00
11/2/2021	508,35
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	124,66
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	1.900,00
12/2/2021	500,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	500,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00

19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	121,90
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	440,86
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	453,19
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00
26/2/2021	1.900,00

[illegible]

[illegible]



24/3/2021	276,99
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.599,98
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.983,00
12/4/2021	1.900,00
12/4/2021	1.932,48
12/4/2021	1.072,31

[illegible]

[illegible]

13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/2/2026: R\$ 2.188.280,29.

- k) *aplicar ao responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa, 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;*
- l) *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;*
- m) *autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*
- n) *aplicar ao responsável Alexandre Augusto Jorge Barbosa (CPF: 491.781.481-20) 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;*
- o) *informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás/GO, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e*
- p) *informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás/GO 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 Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

“Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Alexandre Augusto Jorge Barbosa, ex-empregado da instituição bancária, decorrente da realização de lançamentos contábeis em subcontas sem a regular contrapartida, em desconformidade com os normativos vigentes.

2. *O tomador de contas concluiu pela existência dos débitos constantes da tabela na peça 83, p. 4-22, sob a responsabilidade do ex-empregado da Caixa, cujo contrato foi rescindido*

por justa causa, conforme decisão do Conselho Disciplinar Regional de Goiânia/GO, que lhe atribuiu, ainda, responsabilidade civil pelo dano causado (peças 67 e 68).

3. *No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) realizou diligência à Caixa para obtenção de informações adicionais (peças 93 e 95). Posteriormente, a partir dos elementos apresentados (peças 99-338), procedeu à citação do responsável, que juntou aos autos a defesa na peça 356, cujo exame resultou em proposta de julgar irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da inabilitação para o exercício de cargo ou função na Administração Pública Federal.*
4. *Manifesto anuência ao encaminhamento proposto.*
5. *Conforme apurações levadas a efeito pela Caixa, o Sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa realizou autenticações por meio de dois tipos de eventos, gerando despesas para a Caixa no valor de R\$ 1.402.876,15 (peça 38, p. 4). Segundo informado, as despesas registradas no evento nº 19441-7, relativo a custas judiciais, sequer era comum em agências, relacionando-se a processos conduzidos pela área jurídica do banco.*
6. *Como contrapartida irregular a essa e a outras operações, o então gerente geral efetuava lançamentos de créditos por meio de depósitos em contas diversas e pagamento de boletos, muitos deles tendo como beneficiário ou sacado o Sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa ou parentes próximos (peça 38, p. 5-9). Não obstante a Caixa tenha reconhecido uma falha sistêmica que permitiu as operações irregulares, a inobservância das normas da instituição bancária pelo responsável, assim como os benefícios auferidos constituem indícios suficientes de que a causou dano à instituição bancária.*
7. *A Resolução CDR/GO Nº 86/21, no segundo julgamento do Sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa, consignou as seguintes razões para manutenção da penalidade aplicada pela Caixa (peça 68, p. 5-6):*
*“(...)Após verificação detida dos autos, considerando todas as provas e as peças processuais, bem ainda a oitiva do arrolado e de seu procurador por ocasião da sessão de julgamento desta data que apreciou o Recurso interposto pelo empregado, este Conselho Disciplinar entende restar evidentemente demonstradas as irregularidades praticadas por ALEXANDRE, que não seguiu as diretrizes constantes dos manuais normativos internos da CAIXA e obteve proveito indevido de recursos desta empresa pública. (...) O Conselho **DECIDE, por unanimidade, pela MANUTENÇÃO da aplicação de penalidade disciplinar de RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO POR JUSTA CAUSA ao empregado ALEXANDRE AUGUSTO JORGE BARBOSA**, matrícula 076.312-3, conforme item 9.3.1.3 MN RH053V008. **Há Responsabilidade Civil Direta no valor de R\$ 1.402.876,15. Houve fraude interna.**”*
8. *Desse modo, a inobservância às normas estipuladas pela instituição bancária e os benefícios por ele auferidos estabelecem nexo de causalidade entre a conduta do Sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa e os prejuízos advindos das movimentações financeiras irregulares, cabendo-lhe, portanto, a obrigação de restituir os valores perdidos pela Caixa.*
9. *Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade técnica.”*
É o relatório.

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa, em razão de conduta irregular consistente na realização de lançamentos contábeis em prejuízo da instituição financeira, em desconformidade com os normativos internos vigentes. O responsável exerceu a função de Gerente-Geral da Agência Anápolis/GO de 19/1/2015 a 30/5/2021. Seu contrato de trabalho foi rescindido por justa causa, conforme decisão da Resolução CDR/GO 86/2021, de 26/11/2021, que lhe atribuiu, adicionalmente, responsabilidade civil pelo dano causado à instituição.

2. O fundamento para a instauração desta tomada de contas especial foi a constatação de movimentações financeiras irregulares, consistentes em contabilizações indevidas nos eventos 19441-7 e 04780-5, utilizados para registrar despesas operacionais específicas da Caixa, com contrapartidas em benefício próprio do responsável e de parentes/terceiros. O relatório do tomador de contas apontou prejuízo no valor histórico original de R\$ 1.415.342,45.

3. Após a devida instrução na fase interna e a instauração da tomada de contas especial, os autos foram encaminhados a este Tribunal. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), após diligência complementar junto à Caixa para obtenção de informações adicionais, procedeu à citação do responsável imputando-lhe a seguinte conduta: *“desfalque de numerário em agência da Caixa Econômica Federal, decorrente de contabilizações indevidas [lançamentos contábeis em subcontas (eventos 19441-7 e 04780-5) sem a regular contrapartida] com as contrapartidas dessas contabilizações em benefício próprio e de parentes”*.

4. O responsável apresentou defesa. Inicialmente, alega a prescrição parcial das parcelas mais antigas do débito imputado. No campo processual, o responsável suscitou a preliminar de nulidade por cerceamento de defesa e violação ao contraditório substancial, sob o argumento de que haveria uma “incompletude material do acervo probatório” e uma “quebra da paridade de armas”, dificultando o pleno exercício de sua defesa técnica.

5. A defesa também questionou a liquidez do débito, alegando que a complexidade e o volume de documentos tornariam o montante incerto, e apontou a fragilidade probatória quanto à autoria dos lançamentos, destacando que as imagens do circuito interno de televisão (CFTV) abrangem apenas um dia específico, sendo insuficientes para comprovar as irregularidades em todo o período.

6. Outro ponto central da defesa reside na contestação da natureza do dano, sustentando que a acusação confunde meras “irregularidades contábeis” com prejuízo patrimonial efetivo, o qual não poderia ser presumido apenas pela violação de normas internas.

7. O responsável também refutou a autoria baseada unicamente em registros sistêmicos, argumentando que, em virtude das falhas no sistema e da prática operacional de compartilhamento de senhas e **logins** entre os funcionários da agência por necessidade de serviço, o uso de sua matrícula não comprova que ele foi o autor de todos os lançamentos.

8. Por fim, foram feitos requerimentos subsidiários para a realização de perícias e auditorias específicas, visando a depuração do valor do débito, a identificação de eventuais estornos ou recuperações de valores e o afastamento da aplicação de multa.

9. A AudTCE examinou as alegações e propôs o julgamento das contas como irregulares, com condenação em débito, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal. O corpo diretivo da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestaram anuência à proposta.

10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

11. Acompanho os pareceres da AudTCE e do MPTCU e os incorporo como razão de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir expostas.



12. A respeito das questões preliminares, destaco que o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê a este Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua defesa, prescindindo de autorização deste Tribunal para tanto. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 2.262/2015-Plenário e 4.843/2017-1ª Câmara.
13. Por essa razão, rejeito os requerimentos para a realização de perícias e auditorias específicas, até porque o valor do débito está devidamente demonstrado. Não há nos autos a identificação de eventuais estornos ou recuperações de valores e, caso o responsável logre êxito em demonstrar essas medidas de recomposição, as quantias abaterão a dívida.
14. Não merecem prosperar as preliminares de cerceamento de defesa e de nulidade. Em sua defesa, o responsável optou por contestar genericamente as imputações, sem identificar de forma individualizada lançamentos específicos que não conseguiria rastrear ou conferir, e sem demonstrar, com elementos concretos, erro material nas operações descritas nas fitas de caixa ou nos relatórios do Sistema de Automação de Produtos e Serviços Bancários de Agência (Constag).
15. O conjunto probatório é composto por fitas de caixa, planilhas extraídas dos sistemas internos da Caixa, listagem individualizada por data e valor, extratos de contas beneficiadas e comprovantes de pagamentos de boletos, com indicação da matrícula do operador, data, hora, valor, conta de destino e CPF do beneficiário. Tais elementos conferem à imputação rastreabilidade suficiente para que a defesa pudesse exercer contraditório efetivo, tanto que as planilhas discriminam, mês a mês, os valores lançados nos eventos 19441-7 e 04780-5, totalizando o montante imputado.
16. Sobre a prescrição, a matéria deve ser examinada à luz da Resolução TCU 344/2022. As irregularidades apuradas nos autos constituem conduta continuada, com lançamentos irregulares praticados de forma reiterada e homogênea, sob a mesma matrícula funcional, utilizando os mesmos eventos contábeis e com idêntico padrão de destinação dos recursos, do período de novembro de 2019 a maio de 2021. Em tais circunstâncias, o termo inicial do prazo prescricional é a data da última ocorrência do ato irregular (13/5/2021), conforme disposto no art. 4º, inciso V, da referida norma (*“O prazo de prescrição será contado [...] do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.”*).
17. Nesse sentido também caminha a jurisprudência deste Tribunal, como pode ser observado nos Acórdãos 2.024/2023-Plenário, 7.503/2024-2ª Câmara e 2.535/2022-Plenário. Além disso, a contagem do prazo prescricional foi interrompida pela citação do responsável, ocorrida em 19/12/2025 (peça 347). Como não houve o transcurso do prazo quinquenal, não houve perda das pretensões ressarcitória e punitiva deste Tribunal.
18. Igualmente não ocorreu a prescrição intercorrente, pois o processo não ficou paralisado por mais de três anos aguardando despacho. Nesse período, foram praticados diversos atos, como o relatório conclusivo da Comissão Apuradora (6/8/2021), a publicação das Resoluções CDR/GO 67/2021 (24/9/2021) e 86/2021 (26/11/2021), a notificação extrajudicial ao responsável (23/12/2022), a elaboração do relatório do tomador de contas (28/11/2024), a autuação do processo no TCU (21/2/2025) e a realização de diligência (28/7/2025).
19. Superadas essas questões, passo a detalhar as irregularidades praticadas.
20. As irregularidades imputadas ao responsável consistem no desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, mediante a realização de lançamentos contábeis indevidos nos eventos 19441-7 e 04780-5, sem a regular contrapartida e com destinação dos recursos em benefício próprio, de familiares e/ou de terceiros.
21. O evento 19441-7 é restrito ao pagamento de despesas com emolumentos cartorários, publicação de matéria jurídica e honorários periciais. Seu uso é normatizado pelos Manuais Normativos AE008 v037, AE085, AE108 e HH177, sendo operacionalmente vinculado ao Portal Jurídico da Caixa e de uso exclusivo para despesas de natureza jurídica, não sendo comum em



agências. O evento 04780-5, por sua vez, é restrito ao pagamento de despesas operacionais decorrentes de crédito imobiliário. Ambos os eventos foram sistematicamente utilizados pelo responsável para fins inteiramente alheios às suas finalidades normativas, em evidente desconformidade com os normativos internos aplicáveis.

22. O conjunto probatório permite concluir, com segurança, que os lançamentos foram realizados pela matrícula c076.312-3, de titularidade do responsável. Os relatórios do Constag e as fitas de caixa (mesmo em segunda via) detalham, para cada operação, a matrícula do operador, a data, a hora, o valor, o evento contábil, a conta de origem e de destino. Em ambiente bancário, os registros sistêmicos gozam de presunção de fidedignidade, cabendo à defesa demonstrar, com elementos concretos, que determinada operação foi praticada por terceiro. Essa demonstração não foi produzida.

23. As evidências são manifestamente contrárias a essa tese defensiva. Os lançamentos contábeis tinham sempre o mesmo padrão, eram repetitivos (inclusive no valor) e praticados em um curto espaço de tempo (muitas vezes mais de uma dezena de operações aconteciam em questão de minutos).

24. A seguir, descrevem-se exemplos concretos que ilustram o **modus operandi** adotado pelo responsável, extraídos do relatório conclusivo da Comissão Apuradora da Caixa (peça 38).

25. No dia 27/4/2021, foram registrados sete débitos de R\$ 1.900,00 cada, todos lançados no evento 19441-7, totalizando R\$ 13.300,00 em despesas para a Caixa. Como contrapartida, houve o pagamento de um título de cobrança no valor de R\$ 302,50 (sacado não identificado), um depósito de R\$ 4.181,69 na conta 3257.001.00034114-7, de titularidade do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa, e o pagamento de um boleto no valor de R\$ 8.815,81, cujo sacado foi identificado como o próprio sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa. Os recursos extraídos dos cofres da Caixa mediante evento contábil restrito a despesas jurídicas específicas foram, portanto, destinados em sua quase totalidade para o benefício do responsável.

26. Uma semana antes, no dia 20/4/2021, foram realizados cinco débitos no evento 19441-7, nos valores de R\$ 1.900,00 (quatro vezes) e R\$ 430,25 (uma vez). As contrapartidas identificadas foram: pagamento de boleto de R\$ 161,92 (sacado: sra. Dea Lucia Jorge Barbosa, mãe do responsável), depósito de R\$ 1.200,00 na conta 0014.013.00010788-1 (titularidade do sr. Francisco Mendes Barbosa, pai do responsável), depósito de R\$ 4.000,00 na conta 4937.001.00000010-1 (titularidade do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa), pagamento de boleto de R\$ 387,18 (sacado: sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa), pagamento de boleto de R\$ 557,40 (sacado: sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa), pagamento de boleto de R\$ 886,50 (sacado: sra. Camila de Rezende Paiva Barbosa, esposa do responsável) e pagamento de boleto de R\$ 837,25 (sacado: sra. Camila de Rezende Paiva Barbosa).

27. Oito dias antes, em 12/4/2021, foram realizados débitos no evento 19441-7, com contrapartida de crédito na conta do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa. As imagens do circuito interno de TV (CFTV) da Agência Anápolis/GO mostram que, no horário das operações (de 17h18 a 17h35), apenas o responsável encontrava-se na área dos caixas durante as autenticações.

28. A defesa invocou declarações de colegas de trabalho, como a do sr. Luciano Batista Arantes Ribeiro, afirmando que a senha do gerente era compartilhada com subordinados por necessidade operacional.

29. O argumento não afasta a responsabilidade. A norma da Caixa MN TE060 v06 (Concessão de Acesso Lógico aos Recursos Computacionais da Caixa) estabelece, de forma expressa, que a senha de acesso é pessoal, intransferível, e que seu compartilhamento é terminantemente proibido, sujeitando o usuário à responsabilização por danos decorrentes de sua divulgação e uso indevido. O compartilhamento de credenciais não está provado nos autos, tanto que grande parte da movimentação beneficiou o ex-empregado e pessoas de seu vínculo familiar próximo, mas, ainda que estivesse



demonstrado, essa prática, além de configurar infração normativa, não exonera o titular da senha dos efeitos patrimoniais das operações realizadas sob seu **login**.

30. A defesa suscitou a ausência de imagens do CFTV de todos os dias e horários em que foram realizadas as operações de débito e crédito. Reconhece-se essa limitação, pois as imagens referem-se apenas ao dia 12/4/2021 na Agência Anápolis/GO. Contudo, trata-se de uma prova complementar que apenas corrobora as informações extraídas dos sistemas internos da instituição financeira.

31. Destaco que, para todos os lançamentos impugnados por este Tribunal, há elementos convergentes que apontam de modo inequívoco para a participação desse ex-empregado: fitas de caixa com registro da matrícula do operador, cópias das telas dos sistemas internos, dados sobre as contas bancárias beneficiadas e dos boletos pagos com os recursos subtraídos. Some-se a isso o mesmo padrão de atuação ao longo de todo o período dos desfalques, a ausência de indícios de participação de outros empregados e a consistência operacional das fitas de caixa confrontadas com os registros sistêmicos.

32. A defesa também apontou a ausência dos Documentos de Lançamento Eletrônico (DLEs) originais como elemento de fragilidade probatória. A questão, contudo, se resolve desfavoravelmente ao responsável. Segundo os normativos internos da Caixa (MN AE008, MN TE060), a emissão do DLE era obrigação pessoal do operador responsável pelo lançamento, especialmente em operações sensíveis e de alto valor.

33. A falha sistêmica identificada, que permitia a autenticação sem a exigência do DLE com código de barras, não exonerava o gerente-geral do cumprimento do procedimento estabelecido normativamente. Ademais, a análise das fitas de caixa revela que os lançamentos eram realizados em sequências de segundos a minutos, com intervalos médios de 30 segundos a 1 minuto entre débitos sucessivos, tornando operacionalmente inviável a emissão de um DLE regular para cada operação.

34. A velocidade e o volume das operações indicam que a ausência dos DLEs não decorreu apenas de descuido, mas do aproveitamento deliberado da falha sistêmica para impedir a rastreabilidade dos lançamentos.

35. Dessa forma, compreendo que as condutas do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa são passíveis de serem punidas com multa, por configurarem a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos públicos. Logo, reputo atendidos os pressupostos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

36. Quanto ao exame da culpabilidade, não há nos autos elementos que possam sugerir a presença de circunstâncias práticas que tenham impedido a atuação desse ex-empregado da Caixa em conformidade com o direito.

37. As circunstâncias apuradas demonstram que o responsável agiu com dolo. O caráter reiterado das irregularidades ao longo de aproximadamente dezoito meses, a consistência do padrão operacional empregado, a destinação dos recursos para proveito pessoal e familiar, o aproveitamento deliberado da falha sistêmica que permitia a autenticação sem DLE e a ausência de emissão dos documentos obrigatórios (que eram de responsabilidade pessoal do próprio responsável) revelam um comportamento que se distancia muito do padrão esperado de um gerente-geral de agência bancária.

38. A conduta viola os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, e os seguintes normativos internos da Caixa: MN AE008 v037 (subitem 4.2.11); MN CR266 v026 (subitem 3.1.4.3); MN RH200 v007 e v008 (subitens 6.1.2.1 a 6.1.2.1.4); e MN TE060 v06 (subitens 3.5.1 e 3.5.2).

39. Em face dessas premissas, entendo cabível a aplicação de multa individual de R\$ 2.150.000,00 (dois milhões, cento e cinquenta mil reais) ao sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa



com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992, montante que corresponde a aproximadamente 99% do valor atualizado da dívida.

40. Adicionalmente, em razão da gravidade da infração cometida e de sua reiteração, cabe aplicar ao responsável 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 base no art. 60 da Lei 8.443/1992, conforme proposto pela AudTCE.

Ante todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1282/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.647/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
 - 3.2. Responsável: Alexandre Augusto Jorge Barbosa (491.781.481-20).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: 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: Augusto Correa de Sousa (75700/OAB-GO), Carlos Marcio Rissi Macedo (22703/OAB-GO) e outros, representando Alexandre Augusto Jorge Barbosa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa, em razão de movimentações financeiras irregulares em prejuízo do banco público,

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

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, 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 efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
21/11/2019	2.859,00
25/11/2019	3.280,00
27/11/2019	1.960,00
29/11/2019	1.679,70



3/12/2019	1.565,00
9/12/2019	3.171,00
13/12/2019	1.812,00
13/12/2019	1.812,00
16/12/2019	3.624,00
20/12/2019	4.235,00
30/12/2019	4.077,00
16/1/2020	380,00
20/1/2020	2.891,00
20/1/2020	2.891,00
22/1/2020	2.310,00
27/1/2020	1.250,00
31/1/2020	2.478,00
5/2/2020	3.555,00
10/2/2020	1.754,24
17/2/2020	2.920,00
17/2/2020	2.920,00
20/2/2020	2.718,37
2/3/2020	2.360,00
2/3/2020	2.065,00
4/3/2020	2.915,00
4/3/2020	3.180,00
5/3/2020	4.770,00
13/3/2020	4.712,00
13/3/2020	4.712,00
18/3/2020	2.976,00
18/3/2020	2.976,00
20/3/2020	4.410,60
20/3/2020	4.410,60
30/3/2020	3.471,00
3/4/2020	4.768,00
6/4/2020	3.471,00
6/4/2020	4.288,00
9/4/2020	4.685,00



9/4/2020	4.685,00
13/4/2020	4.245,00
5/5/2020	4.824,00
5/5/2020	3.718,00
7/5/2020	2.144,00
11/5/2020	4.945,93
12/5/2020	4.020,00
15/5/2020	4.020,00
15/5/2020	4.806,00
19/5/2020	2.459,05
19/5/2020	4.242,94
19/5/2020	4.959,89
20/5/2020	3.310,00
20/5/2020	3.310,00
25/5/2020	2.466,95
25/5/2020	3.484,00
26/5/2020	2.170,00
27/5/2020	3.300,00
29/5/2020	3.481,50
29/5/2020	2.410,60
29/5/2020	1.623,90
1º/6/2020	4.288,00
4/6/2020	3.216,00
8/6/2020	4.688,00
9/6/2020	4.820,00
10/6/2020	4.020,00
12/6/2020	4.288,00
12/6/2020	3.880,00
15/6/2020	1.300,00
15/6/2020	1.169,00
17/6/2020	3.600,00
22/6/2020	4.824,00
22/6/2020	3.240,00
23/6/2020	2.783,64



24/6/2020	2.480,00
24/6/2020	4.824,00
26/6/2020	4.832,00
26/6/2020	4.832,00
29/6/2020	3.084,60
14/7/2020	562,87
14/7/2020	562,87
14/7/2020	4.780,00
14/7/2020	4.780,00
16/7/2020	4.236,51
16/7/2020	2.400,00
20/7/2020	1.417,44
20/7/2020	4.683,98
20/7/2020	4.683,97
21/7/2020	3.890,00
23/7/2020	2.424,00
7/8/2020	4.826,00
10/8/2020	4.867,00
10/8/2020	4.867,00
12/8/2020	3.851,77
12/8/2020	3.500,00
17/8/2020	4.743,61
17/8/2020	4.630,00
17/8/2020	887,27
18/8/2020	4.645,11
19/8/2020	3.750,53
20/8/2020	4.887,09
20/8/2020	4.500,00
21/8/2020	4.639,07
24/8/2020	4.900,00
24/8/2020	4.900,00
26/8/2020	4.650,00
27/8/2020	4.938,95
27/8/2020	4.938,95



31/8/2020	4.500,00
31/8/2020	3.800,00
1º/9/2020	2.282,64
4/9/2020	4.250,00
8/9/2020	4.500,00
8/9/2020	4.700,00
9/9/2020	1.528,32
11/9/2020	4.938,00
11/9/2020	4.980,50
14/9/2020	4.846,00
14/9/2020	4.400,00
16/9/2020	3.817,25
17/9/2020	805,53
18/9/2020	4.600,00
18/9/2020	3.900,00
18/9/2020	1.000,00
21/9/2020	4.830,81
21/9/2020	1.243,99
22/9/2020	4.100,00
23/9/2020	4.084,24
25/9/2020	4.990,13
25/9/2020	4.989,00
29/9/2020	4.891,23
1º/10/2020	4.981,23
1º/10/2020	4.980,23
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
5/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00
6/10/2020	1.900,00



6/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
8/10/2020	1.900,00
13/10/2020	1.900,00
13/10/2020	1.000,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.021,26
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.900,00
16/10/2020	1.200,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.900,00
19/10/2020	1.838,12
19/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	400,00
20/10/2020	1.900,00
20/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00
22/10/2020	1.900,00

[illegible]



17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.500,00
17/11/2020	1.243,99
17/11/2020	1.934,90
17/11/2020	1.900,00
17/11/2020	1.950,00
17/11/2020	250,00
18/11/2020	1.361,00
18/11/2020	1.892,00
18/11/2020	1.762,00
18/11/2020	1.965,23
19/11/2020	1.900,00
19/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	1.958,58
20/11/2020	1.900,00
20/11/2020	550,00
20/11/2020	1.960,14
20/11/2020	1.655,94
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.900,00
23/11/2020	1.781,63
25/11/2020	1.900,00
25/11/2020	1.996,09
25/11/2020	1.890,00



25/11/2020	1.960,00
25/11/2020	1.790,00
25/11/2020	360,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	1.900,00
27/11/2020	650,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
4/12/2020	1.980,00
7/12/2020	1.331,69
7/12/2020	400,00
9/12/2020	1.900,00
9/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.900,00
10/12/2020	1.721,69
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	1.900,00
11/12/2020	941,23
11/12/2020	1.200,00
14/12/2020	1.900,00
14/12/2020	1.900,00
14/12/2020	500,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00
15/12/2020	1.900,00



15/12/2020	1.829,91
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	1.900,00
16/12/2020	924,29
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	1.900,00
18/12/2020	900,00
18/12/2020	1.000,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.900,00
21/12/2020	1.984,97
21/12/2020	1.440,82
22/12/2020	1.903,27
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	1.900,00
22/12/2020	800,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.900,00
24/12/2020	1.970,00
24/12/2020	1.186,43
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00



28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.900,00
28/12/2020	1.594,77
30/12/2020	1.900,00
30/12/2020	1.655,39
30/12/2020	1.800,00
30/12/2020	1.479,20
30/12/2020	1.300,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	1.900,00
4/1/2021	979,38
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.900,00
5/1/2021	1.500,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
7/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
8/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00



11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	1.900,00
11/1/2021	664,71
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.900,00
13/1/2021	1.298,52
13/1/2021	1.300,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.900,00
15/1/2021	1.399,38
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.900,00
18/1/2021	1.500,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	1.900,00
20/1/2021	50,15
1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.900,00



1º/2/2021	1.900,00
1º/2/2021	1.891,21
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.900,00
2/2/2021	1.937,34
2/2/2021	1.500,00
3/2/2021	1.900,00
3/2/2021	1.900,00
3/2/2021	1.351,30
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	1.900,00
4/2/2021	200,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.900,00
5/2/2021	1.400,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	1.900,00
8/2/2021	319,33
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00
9/2/2021	1.900,00

[illegible]



17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	1.900,00
17/2/2021	500,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	1.900,00
19/2/2021	121,90
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	1.900,00
22/2/2021	440,86
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
23/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	1.900,00
24/2/2021	453,19
25/2/2021	1.900,00
25/2/2021	1.900,00

[illegible]

[illegible]



23/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	1.900,00
24/3/2021	276,99
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
26/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
29/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.900,00
30/3/2021	1.599,98
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00



31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.900,00
31/3/2021	1.983,00
12/4/2021	1.900,00
12/4/2021	1.932,48
12/4/2021	1.072,31
20/4/2021	1.900,00
20/4/2021	1.900,00
20/4/2021	1.900,00
20/4/2021	1.900,00
20/4/2021	430,25
23/4/2021	1.900,00
23/4/2021	1.900,00
23/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
27/4/2021	1.900,00
29/4/2021	1.900,00
29/4/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
3/5/2021	1.900,00
4/5/2021	1.900,00



4/5/2021	1.900,00
4/5/2021	250,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
6/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
7/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	1.900,00
10/5/2021	456,34
11/5/2021	1.950,00
11/5/2021	1.850,00
11/5/2021	1.880,00
11/5/2021	1.920,00
11/5/2021	969,42
1º/12/2020	1.980,00
1º/12/2020	1.980,00
1º/12/2020	1.980,00
1º/12/2020	1.980,00



1º/12/2020	1.918,94
2/12/2020	1.600,00
2/12/2020	1.550,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00
13/5/2021	1.900,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/2/2026: R\$ 2.188.280,29.

9.2. aplicar ao sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa 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\$ 2.150.000,00 (dois milhões, cento e cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão 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. 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 prestação, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da 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;

9.5. considerar grave a infração cometida e aplicar ao sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.6. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás/GO, à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1282-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 008.940/2024-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO

Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53)

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), insere à peça 63:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 21/145.456.399-8, de titularidade do segurado Eduardo Pereira Nunes (peça 45).*

HISTÓRICO

2. *Em 25/10/2024, 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 2581/2024.*

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:*

‘irregularidade na concessão da pensão por morte de trabalhador rural, especialmente com relação à comprovação do requisito de qualidade de segurado especial.’

4. *O ex-servidor Gesimário de Franca Carvalho, na condição de habilitador e*

concessor, concedeu o benefício de pensão por morte rural (NB 21/145.456.399-8) sem a devida comprovação do exercício de atividade rural do instituidor, utilizando documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea (peças 12, p. 12-13, e 15, p. 2). O processo foi identificado no âmbito da Operação Andjey, deflagrada pela Polícia Federal, que apurou fraudes sistemáticas na concessão de benefícios rurais, com adulteração de documentos por advogados e funcionários, e posterior concessão pelo servidor (peças 10, p. 2-3, e 12, p. 2-3).

5. O Relatório do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87 confirmaram a ausência de comprovação da qualidade de segurado especial, bem como a atuação dolosa do servidor, que privilegiava requerentes indicados por determinados escritórios de advocacia (peças 12, p. 29-47; 13, p. 2-4, e 15, p. 2-3). Não foi comprovada participação dolosa ou culposa do beneficiário, razão pela qual não foi incluído no polo passivo da TCE, conforme jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 45, p. 3-4).

6. 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.

7. No relatório da TCE (peça 45), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 80.149,94, imputando responsabilidade a Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.

8. Em 11/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 49), 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 50 e 51).

9. Em 27/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 52).

10. Na instrução inicial (peça 56), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

*10.1. **Irregularidade:** habilitação e concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, pois foi apresentada prova inverídica.*

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 42.

10.1.2. Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e arts. 28, § 1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.

10.2. Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>4/3/2011</i>	<i>540,00</i>
<i>6/12/2011</i>	<i>272,50</i>



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/2/2012	622,00
9/10/2015	303,94
6/7/2011	545,00
6/2/2014	724,00
6/5/2010	510,00
4/7/2014	724,00
9/10/2015	1.356,00
4/12/2015	788,00
6/10/2015	788,00
4/2/2011	540,00
4/10/2012	622,00
23/3/2010	0,92
6/11/2015	788,00
6/12/2012	311,00
6/6/2012	622,00
4/12/2014	362,00
6/12/2012	622,00
6/7/2015	788,00
6/11/2013	678,00
23/3/2010	3.932,08
11/3/2014	724,00
7/5/2012	622,00
9/10/2015	678,00
6/1/2011	510,00
5/5/2011	545,00
5/6/2014	724,00
23/3/2010	25.804,00
7/11/2012	622,00
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
6/7/2010	510,00
4/9/2014	724,00
4/9/2014	362,00
5/3/2015	788,00
4/7/2013	678,00
6/12/2010	255,00
5/8/2010	510,00
6/9/2011	545,00
6/12/2010	510,00
5/9/2013	339,00



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
5/9/2013	678,00
6/6/2013	678,00
6/9/2010	255,00
7/1/2013	622,00
7/5/2015	788,00
7/5/2013	678,00
5/1/2012	545,00
6/9/2012	311,00
6/6/2011	545,00
4/4/2013	678,00
6/8/2014	724,00
6/2/2013	678,00
6/3/2012	622,00
7/5/2014	724,00
6/10/2015	394,00
23/3/2010	2.105,00
4/4/2014	724,00
4/12/2014	724,00
5/7/2012	622,00
4/8/2011	545,00
5/10/2015	788,00
6/4/2011	545,00
7/4/2015	788,00
5/11/2010	510,00
6/9/2011	272,50
4/12/2015	394,00
6/9/2012	622,00
6/10/2010	510,00
7/4/2010	510,00
5/6/2015	788,00
6/11/2014	724,00
6/9/2010	510,00
7/11/2011	545,00
6/10/2014	724,00
6/8/2013	678,00
6/8/2012	622,00
4/10/2013	678,00
6/10/2011	545,00
7/6/2010	510,00
6/3/2013	678,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/12/2011	545,00
5/4/2012	622,00

10.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

10.2.2. **Responsável:** *Gesimário de Franca Carvalho.*

10.2.2.1. **Conduta:** *conceder irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor.*

10.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao Erário.*

10.2.2.3. *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.*

11. *Encaminhamento: citação.*

12. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 57), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

Comunicação: *Ofício 48.484/2025 – Seproc (peça 60)*

Data da Expedição: 8/12/2025

Data da Ciência: 17/12/2025 (peça 61)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 59).

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

13. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 62), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

14. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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

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 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 4/12/2015, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

15.1. *Gesimário de Franca Carvalho, por meio do ofício acostado à peça 28, recebido em 11/11/2024, conforme AR (peça 30).*

Valor de Constituição da TCE

16. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2024, é de R\$ 159.008,44, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

17. *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.*

18. *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 2.219/2023-2ª 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.*

19. *No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3.246/2024-2ª 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.*

20. *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 6/10/2022, Acórdãos TCU 4.203/2024-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, e 1.980/2025-2ª Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*

21. *No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução TCU 344/2022:*

<i>Evento</i>	<i>Data</i>	<i>Documento</i>	<i>Resolução TCU 344/2022</i>	<i>Efeito</i>
	4/12/2015	<i>Data da concessão do último débito irregular (peça 44, p. 2)</i>	<i>Art. 4º inc. V</i>	<i>Marco inicial da contagem do prazo prescricional</i>
1	16/10/2017	<i>Relatório Final de PAD (peça 12)</i>	<i>art. 5º, inciso II</i>	<i>interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente</i>
2	19/4/2021	<i>Nota Jurídica 00001/2021/NAP-I-CRIM/</i>	<i>art. 5º, inciso II</i>	<i>interrupção da prescrição</i>

		ECOJUDPRF1/PGF/AGU (peça 23)		
3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 45)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

22. Ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 – 4ª Vara Federal Criminal, da Seção Judiciária do Tocantins, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 22, 23, p. 1, e 45, p. 3), que trata dos mesmos fatos em exame nesta tomada de contas especial. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual ‘quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente’.

23. No contexto da mencionada ação penal, em 14/1/2016, foi recebida a denúncia contra o responsável, Gesimário de Franca Carvalho, pela prática dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013 (peça 22). Quando se verifica que os fatos investigados em um processo de controle externo também foram objeto de denúncia na esfera criminal, configurando concurso de crimes, o prazo para prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime que possui a maior pena prevista (art. 3º da Resolução TCU 344/2022 - Acórdão 1.163/2024-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

24. Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Dessa forma, o prazo prescricional aplicável ao responsável no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

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 caracterizar a prescrição, a partir do marco inicial da contagem do prazo prescricional, em 4/12/2015.

26. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

27. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Gesimário de Franca Carvalho	010.079/2025-4 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2582/2024)"]
	010.074/2025-2 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2574/2024)"]
	009.105/2025-5 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2590/2024)"]

Responsável	Processo
	009.103/2025-2 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2585/2024)"] 009.104/2025-9 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2588/2024)"] 009.186/2025-5 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2579/2024)"] 009.185/2025-9 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2575/2024)"] 009.102/2025-6 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2584/2024)"] 009.101/2025-0 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2580/2024)"] 008.982/2025-2 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2572/2024)"] 010.061/2025-8 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2569/2024)"] 008.842/2025-6 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2576/2024)"] 010.052/2025-9 [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 cobrança de valores referentes ao PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2568/2024)"] 008.983/2025-9 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2587/2024)"] 009.107/2025-8 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2592/2024)"] 010.084/2025-8 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2586/2024)"] 008.981/2025-6 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2571/2024)"] 009.106/2025-1 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2571/2024)"]

Responsável	Processo
	35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2591/2024)"] 009.108/2025-4 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2593/2024)"] 009.187/2025-1 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2583/2024)"] 010.952/2025-0 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2578/2024)"] 008.980/2025-0 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2570/2024)"] 010.065/2025-3 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2573/2024)"] 009.100/2025-3 [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 Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2577/2024)"] 008.654/2023-9 [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, Cobrança de Benefícios Previdenciários concedido irregularmente (nº da TCE no sistema: 2898/2022)"]

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, como se evidenciou na parte final da seção 'Histórico', pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado 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.*

30. *No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPF da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 59). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 60 e 61).*

31. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-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.*

32. *Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de*

controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.

33. *Embora o responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação do responsável em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 56) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador.*

34. *No presente feito, o responsável revel foi chamado a se defender da seguinte irregularidade: concessão irregular de benefício de pensão por morte rural (NB 21/145.456.399-8), sem a devida comprovação da condição de segurado especial do instituidor, mediante aceitação de documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea, em desacordo com os arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991, e arts. 28, § 1º, e 62 do Decreto 3.048/1999. Consta dos autos que o ex-servidor, na qualidade de habilitador e concessor, deixou de adotar as diligências mínimas exigidas pela legislação e pelos procedimentos internos do INSS, resultando na concessão indevida do benefício e consequente dano ao Erário.*

35. *Diante da ausência de defesa e da robustez do conjunto probatório constante dos autos, confirma-se a responsabilidade do responsável pelas irregularidades apuradas, permanecendo hígida a imputação do débito correspondente, sem prejuízo de eventual reavaliação caso sobrevenham elementos novos ou aproveitamento de defesa apresentada por outros eventuais responsáveis, se for o caso.*

36. *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 2.064/2011-1ª 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).*

37. *Dessa forma, o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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)

38. *Cumpra avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*

39. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões*

até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do ‘erro grosseiro’ à ‘culpa grave’. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

40. *Quanto ao alcance da expressão ‘erro grosseiro’, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar ‘o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio’ (Acórdão 2.012/2022-2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).*

41. *No caso em tela, as irregularidades consistentes na concessão do benefício previdenciário NB 21/142.942.919-1, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do instituidor, e sem existência de prova material contemporânea e idônea, configuram violação não só às regras legais expressas nos arts. 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 9º, inciso VII, e 62 do Decreto 3.048/1999, mas também aos princípios basilares da administração pública, em especial os da legalidade, moralidade, eficiência e lealdade à instituição (art. 37, **caput**, da Constituição Federal).*

42. *Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

CONCLUSÃO

43. *Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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.*

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 55.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Gesimário de Franca Carvalho, 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 Gesimário de Franca Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do 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>
4/3/2011	540,00
6/12/2011	272,50
6/2/2012	622,00
9/10/2015	303,94
6/7/2011	545,00
6/2/2014	724,00
6/5/2010	510,00
4/7/2014	724,00
9/10/2015	1.356,00
4/12/2015	788,00
6/10/2015	788,00
4/2/2011	540,00
4/10/2012	622,00
23/3/2010	0,92
6/11/2015	788,00
6/12/2012	311,00
6/6/2012	622,00
4/12/2014	362,00
6/12/2012	622,00
6/7/2015	788,00
6/11/2013	678,00
23/3/2010	3.932,08
11/3/2014	724,00
7/5/2012	622,00
9/10/2015	678,00



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/1/2011	510,00
5/5/2011	545,00
5/6/2014	724,00
23/3/2010	25.804,00
7/11/2012	622,00
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
6/7/2010	510,00
4/9/2014	724,00
4/9/2014	362,00
5/3/2015	788,00
4/7/2013	678,00
6/12/2010	255,00
5/8/2010	510,00
6/9/2011	545,00
6/12/2010	510,00
5/9/2013	339,00
5/9/2013	678,00
6/6/2013	678,00
6/9/2010	255,00
7/1/2013	622,00
7/5/2015	788,00
7/5/2013	678,00
5/1/2012	545,00
6/9/2012	311,00
6/6/2011	545,00
4/4/2013	678,00
6/8/2014	724,00
6/2/2013	678,00
6/3/2012	622,00
7/5/2014	724,00
6/10/2015	394,00
23/3/2010	2.105,00
4/4/2014	724,00
4/12/2014	724,00
5/7/2012	622,00
4/8/2011	545,00
5/10/2015	788,00
6/4/2011	545,00
7/4/2015	788,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
5/11/2010	510,00
6/9/2011	272,50
4/12/2015	394,00
6/9/2012	622,00
6/10/2010	510,00
7/4/2010	510,00
5/6/2015	788,00
6/11/2014	724,00
6/9/2010	510,00
7/11/2011	545,00
6/10/2014	724,00
6/8/2013	678,00
6/8/2012	622,00
4/10/2013	678,00
6/10/2011	545,00
7/6/2010	510,00
6/3/2013	678,00
6/12/2011	545,00
5/4/2012	622,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 23/4/2026: R\$ 203.585,77.

c) *aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho 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;*

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 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;*



f) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, 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

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins 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 64 e 65).

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 66).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Gesimário de Franca Carvalho em razão da concessão irregular de benefício previdenciário.

2. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a constatação de habilitação e concessão irregular de pensão por morte de trabalhador rural, especialmente com relação à comprovação do requisito de qualidade de segurado especial.

3. Do que ressaí dos autos, concluiu-se que o benefício foi concedido sem a devida comprovação do exercício de atividade rural do instituidor, valendo-se de documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea. O processo foi identificado no âmbito da “Operação Andjei”, deflagrada pela Polícia Federal, que apurou fraudes sistemáticas na concessão de benefícios rurais, com adulteração de documentos por advogados e funcionários, e posterior concessão por servidor da autarquia.

4. O tomador de contas concluiu pelo prejuízo de R\$ 80.149,94, em valores históricos, sob a responsabilidade do sr. Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.

5. No âmbito desta Corte, houve a citação do responsável em face da habilitação e da concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, uma vez que foi apresentada prova inverídica.

6. Regularmente citado, o sr. Gesimário de Franca Carvalho permaneceu silente, devendo ser considerado 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 do responsável em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. O MP/TCU alinhou-se à proposta da unidade técnica.

9. Ratifico a análise efetuada pela unidade técnica, motivo por que a incorporo às minhas razões de decidir, salvo pequeno ajuste no prazo prescricional a ser adotado que não alterará a conclusão final.



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 4/12/2015, data do último pagamento irregular (peça 66, p. 4).

11. Após o marco inicial indicado acima, em 16/10/2017 houve a emissão do relatório final do processo administrativo disciplinar no âmbito do INSS (peça 12). 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 19/4/2021, com a emissão da Nota Jurídica 1/2021 (peça 23);

b) em 17/12/2024, com a emissão do relatório do tomador de contas especial (peça 45);

c) em 28/5/2025, com a autuação do processo de tomada de contas especial no âmbito deste Tribunal; e

d) em 17/12/2025, com a citação do responsável (peça 61).

13. Do que ressaí dos autos, tramita na 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins do Tribunal Regional Federal da 1ª Região a Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 (peças 22, 23, p. 1, e 45, p. 3), que trata dos mesmos fatos ora em exame. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, segundo o qual “*quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente*”.

14. Considerando que os crimes em questão são os previstos no art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013 (organização criminosa com incidência de causa de aumento) e nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal (estelionato mediante fraude eletrônica e corrupção passiva na forma aumentada), cujas penas máximas restritivas de liberdade são, respectivamente, 13 anos e 4 meses; 6 anos e 8 meses; e 16 anos de reclusão, e levando-se em conta que, diante de um concurso de crimes, deve incidir o princípio da consunção, prevalecendo o crime mais grave, a solução dada pelo art. 109, inciso II, do Código Penal é a de que o prazo prescricional é de 20 anos.

15. Conclui-se, portanto, que não houve o transcurso de mais de 20 anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária ou intercorrente.

16. Outrossim, como bem pontuou a unidade técnica, não há qualquer elemento nos autos que possa servir para afastar a irregularidade detectada.

17. O relatório do monitoramento operacional de benefícios e o processo administrativo disciplinar confirmaram a ausência de comprovação da qualidade de segurado especial, bem como a atuação dolosa do ex-servidor, que privilegiava requerentes indicados por determinados escritórios de advocacia (peças 12, p. 29-47; 13, p. 2-4; e 15, p. 2-3).

18. Assim, a participação do responsável restou devidamente caracterizada quando, na qualidade de técnico do seguro social, aceitou documentos adulterados, homologou períodos de atividade rural sem a devida comprovação e concedeu previdenciários em desacordo com as normas vigentes à época.

19. Observa-se, portanto, não haver dúvidas quanto à prática dos atos apurados, havendo evidência documental obtida no processo administrativo disciplinar que relaciona o responsável às irregularidades tratadas nesta TCE.

20. Logo, tendo em vista que o responsável não logrou afastar a irregularidade que lhe foi



atribuída, devem as suas contas serem julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

21. Quanto ao exame da culpabilidade, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do 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.

22. 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\$ 89.000,00, 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.

23. 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.

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 19 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1283/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.940/2025-8
3. Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53)
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio 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 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 extraordinária 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 do sr. Gesimário de Franca Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante 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\$)
4/3/2011	540,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2011	272,50
6/2/2012	622,00
9/10/2015	303,94
6/7/2011	545,00
6/2/2014	724,00
6/5/2010	510,00
4/7/2014	724,00
9/10/2015	1.356,00
4/12/2015	788,00
6/10/2015	788,00
4/2/2011	540,00
4/10/2012	622,00
23/3/2010	0,92
6/11/2015	788,00
6/12/2012	311,00
6/6/2012	622,00
4/12/2014	362,00
6/12/2012	622,00
6/7/2015	788,00
6/11/2013	678,00
23/3/2010	3.932,08
11/3/2014	724,00
7/5/2012	622,00
9/10/2015	678,00
6/1/2011	510,00
5/5/2011	545,00
5/6/2014	724,00
23/3/2010	25.804,00
7/11/2012	622,00
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
6/7/2010	510,00
4/9/2014	724,00
4/9/2014	362,00
5/3/2015	788,00
4/7/2013	678,00
6/12/2010	255,00
5/8/2010	510,00
6/9/2011	545,00
6/12/2010	510,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/9/2013	339,00
5/9/2013	678,00
6/6/2013	678,00
6/9/2010	255,00
7/1/2013	622,00
7/5/2015	788,00
7/5/2013	678,00
5/1/2012	545,00
6/9/2012	311,00
6/6/2011	545,00
4/4/2013	678,00
6/8/2014	724,00
6/2/2013	678,00
6/3/2012	622,00
7/5/2014	724,00
6/10/2015	394,00
23/3/2010	2.105,00
4/4/2014	724,00
4/12/2014	724,00
5/7/2012	622,00
4/8/2011	545,00
5/10/2015	788,00
6/4/2011	545,00
7/4/2015	788,00
5/11/2010	510,00
6/9/2011	272,50
4/12/2015	394,00
6/9/2012	622,00
6/10/2010	510,00
7/4/2010	510,00
5/6/2015	788,00
6/11/2014	724,00
6/9/2010	510,00
7/11/2011	545,00
6/10/2014	724,00
6/8/2013	678,00
6/8/2012	622,00
4/10/2013	678,00
6/10/2011	545,00
7/6/2010	510,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/3/2013	678,00
6/12/2011	545,00
5/4/2012	622,00

9.2. aplicar ao sr. Gesimário de Franca Carvalho multa no valor de R\$ 89.000,00 (oitenta e nove 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 pelo sr. Gesimário de Franca Carvalho, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.5. inabilitar o sr. Gesimário de Franca Carvalho 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 Tocantins, 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 ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1283-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 008.994/2016-1

Natureza(s): I Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Ministério do Turismo

Responsáveis: Barbalho Reis Comunicacao e Consultoria Ltda - Me (26.420.877/0001-25); Dalmo Antônio Tavares de Queiroz (143.954.361-53); Eduardo Alves Fayet (859.355.909-30); Fundação Universa (03.218.102/0001-76); Humberto Silva Gomes (516.214.871-72); Race Consult Consultoria Tecnica e Representacoes Ltda (00.085.177/0001-38); Rafael Alves Fayet (503.862.399-91).

Representação legal: Evaristo Vieira de Araújo Neto (40.750/OAB-DF), representando Rafael Alves Fayet; Cássio Victor Silva Benatti e Waldemar Soares Lima Junior (9338/OAB-DF), representando Fundação Universa; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Caio Rodrigo de Souza Lopes; Marcos Paulo de Castro Pereira (49.078/OAB-PR) e Marcelo José Ciscato (24.654/OAB-PR), representando Marcelo Sotomaior Cardoso; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Luiz Henrique de Barros; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Flavia de Andrade Duque; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Antonio Lucena Benavenuto; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando SI Servicos de Levantamento de Informacoes Ltda; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Valor Brasilia Assessoria e Servicos de Desenvolvimento Profissional Ltda; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Ag-1 Turismo Ltda - Me; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Bruno Ricardo de Souza Lopes; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Tatiana Carolina de Souza Lopes; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Alda Stela Ribeiro Lima; Luiz Carlos Krammer (28.060/OAB-RS) e Leandro Godois (47.097/OAB-RS), representando Ronnie Reus Schroeder; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Antonio Alvaro Garcez Dias de Carvalho; Evaristo Vieira de Araújo Neto (40.750/OAB-DF), representando Eduardo Alves Fayet; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Marcos Antonio Garcez Dias de Carvalho; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Marcio Lopes; Byanca Curcino Paranaagua (45250/OAB-DF), representando Dalmo Antônio Tavares de Queiroz; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Alfama Processamento de Dados Ltda.; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Fabio Emanuel Garcez Dias de Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. ESTUDOS, PESQUISAS E QUALIFICAÇÃO E

ATUALIZAÇÃO PROFISSIONAL PARA MELHORIA DA QUALIDADE DE SERVIÇOS TURÍSTICOS. FRAUDE NA ESCOLHA DAS CONTRATADAS. CONTAS IRREGULARES DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. DÉBITO. MULTA. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL DE OUTROS RESPONSÁVEIS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FALHAS PASSÍVEIS DE CORREÇÃO PELA PEÇA IMPUGNATÓRIA APRESENTADA. NÃO CONHECIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) (peça 629), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de dirigente da unidade (peça 630) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 631):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Dalmo Antônio Tavares de Queiroz (peças 579-623) contra o Acórdão 4.781/2022-2ª Câmara (peça 390), da relatoria do ministro Augusto Nardes – confirmado e corrigido materialmente pelo Acórdão 7713/2024-2ª Câmara (peça 546), da relatoria do ministro Antonio Anastasia.

1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revéis os responsáveis Fundação Universa, Humberto Silva Gomes e Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica das empresas Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda. e Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., a fim de alcançar seus diretores estatutários Eduardo Alves Fayet e Rafael Alves Fayet; e Humberto Silva Gomes, respectivamente;

9.3. acolher as alegações de defesa dos responsáveis Alda Stela Ribeiro Lima, Luiz Henrique de Barros, Antônio Lucena Benavenuto e Empresa Valor Brasília Assessoria e Serviços de Desenvolvimento Profissional Ltda., Bruno Ricardo de Souza Lopes, Caio Rodrigo de Souza Lopes, Tatiana Carolina de Souza Lopes, Empresa - SL Serviços de Levantamento de Informações Ltda. - Consultoria e Pesquisa de Mercado Ltda., David Jussier Tomaz Figueiredo, Adriana Lúcia Costa Girão, Empresa DJT Figueiredo-ME - nome de fantasia - Result Consultoria Ltda., Eduardo So Gay, Ronnie Reus Schroeder, empresa Conveniarte Consultoria em Gestão Empresarial Ltda., Fábio Emanuel Garcez Dias de Carvalho, Antônio Álvaro Garcez Dias de Carvalho, Marcos Antônio Garcez Dias de Carvalho, Empresa - Alfama Processamento de Dados Ltda., Fátima Maria Miguel Pereira, Airton Nogueira Pereira Júnior, Empresa - Focus Planejamento e Gestão Ltda., Flávia de Andrade Duque, Marcelo Sotomaior Cardoso Lopes, Marcio Lopes, Empresa Ag1 Turismo Ltda., Mônica Amorim Monteiro, Carolina Guidotti Margiotta, Empresa BSB Serviços Cine Vídeo Ltda.;

9.4. excluir da relação processual os responsáveis Alberto Fernando Monteiro do Nascimento, Alda Stela Ribeiro Lima, Luiz Henrique de Barros, Antônio Lucena Benavenuto e Empresa Valor Brasília Assessoria e Serviços de Desenvolvimento Profissional Ltda., Bruno Ricardo de Souza Lopes, Caio Rodrigo de Souza Lopes, Tatiana Carolina de Souza Lopes, Empresa - SL Serviços de Levantamento de Informações Ltda. - Consultoria e Pesquisa de Mercado Ltda., David Jussier

Tomaz Figueiredo, Adriana Lúcia Costa Girão, Empresa DJT Figueiredo-ME - nome de fantasia - Result Consultoria Ltda., Eduardo So Gay, Ronnie Reus Schroeder, empresa Conviare Consultoria em Gestão Empresarial Ltda., Fábio Emanuel Garcez Dias de Carvalho, Antônio Álvaro Garcez Dias de Carvalho, Marcos Antônio Garcez Dias de Carvalho, Empresa - Alfama Processamento de Dados Ltda., Fátima Maria Miguel Pereira, Ailton Nogueira Pereira Júnior, Empresa - Focus Planejamento e Gestão Ltda., Flávia de Andrade Duque, Marcelo Sotomaior Cardoso Lopes, Marcio Lopes, Empresa Agl Turismo Ltda., Mônica Amorim Monteiro, Carolina Guidotti Margiotta, Empresa BSB Serviços Cine Vídeo Ltda.;

9.5. rejeitar parcialmente as alegações de defesa dos responsáveis Eduardo Alves Fayet, Rafael Alves Fayet, Empresa - Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda. e Dalmo Antônio Tavares de Queiroz.

9.6. 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 dos responsáveis Fundação Universa, Humberto Silva Gomes, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz, Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., Eduardo Alves Fayet, Rafael Alves Fayet, Empresa - Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda., condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU. [redação dada pelo Acórdão 7.713/2024-2ª Câmara]

Débitos solidários relacionados aos responsáveis Fundação Universa, Humberto Silva Gomes, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz e Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda.:

Débito (R\$)	Data da ocorrência
457.518,75	15/12/2009
457.518,75	21/5/2010
9.385,00	6/9/2010
924.422,50	

Débitos solidários relacionados aos responsáveis Fundação Universa, Eduardo Alves Fayet, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz, Rafael Alves Fayet, Empresa - Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda.:

Débito (R\$)	Data da ocorrência
352.518,75	13/10/2010
122.736,25	17/12/2010
11.000,00	17/12/2010
486.255,00	

Débitos relacionados somente à Fundação Universa:

1) Relativo a pagamentos feitos à Agl Turismo Ltda.

Débito	Valor
7.049,39	10/3/2010
2.255,85	10/3/2010
3.807,75	19/3/2010
19.297,91	11/3/2010
248,09	30/3/2010
11.998,92	30/3/2010
7.590,08	30/3/2010
15.809,51	9/4/2010
11.136,23	20/4/2010


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

7.501,42	30/4/2010
10.784,17	10/5/2010
2.245,06	20/5/2010
25.814,47	28/5/2010
1.081,50	30/5/2010
21.534,50	10/9/2010
301,75	17/9/2010
18.604,95	17/9/2010
17.305,18	17/9/2010
17.140,38	17/9/2010
14.204,90	20/9/2010
28.248,50	13/10/2010
10.596,25	13/10/2010
1.409,44	13/10/2010
12.242,99	13/10/2010
6.348,61	13/10/2010
6.200,65	20/10/2010
5.880,89	20/10/2010
5.688,10	29/10/2010
16.061,94	29/10/2010
10.824,97	10/11/2010
17.045,95	10/11/2010
158.846,09	16/11/2010
13.190,89	19/11/2010
3.832,00	22/11/2010
2.190,00	25/11/2010
12.582,94	1/12/2010
3.405,70	1/12/2010
1.605,55	2/12/2010
149,10	10/12/2010
8.576,95	10/12/2010
19.937,30	10/12/2010
11.256,91	22/12/2010
23.560,74	22/12/2010
672,00	22/12/2010
6.727,74	18/1/2011
5.131,55	18/1/2011
13.000,70	19/1/2011
4.509,48	20/1/2011
860,00	20/1/2011
7.601,38	20/1/2011

2) Relativo a pagamentos feitos à BSB Serviços Cine Vídeo Ltda.

<i>Débito (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
128.105,	17/12/2010
25	17/12/2010
109.804,	17/12/2010
50	
128.105,	
25	

3) Relativo a pagamentos feitos à Focus Planejamento e Gestão Ltda.

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>	<i>Débito/Crédito</i>


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

28.155,00	31/1/2011	Débito
4.210,81	23/3/2011	Crédito

9.7. aplicar individualmente aos responsáveis Fundação Universa, Humberto Silva Gomes, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz, Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., Eduardo Alves Fayet, Rafael Alves Fayet, Empresa - Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, conforme tabela a seguir, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa (R\$)
Fundação Universa	200.000,00
Humberto Silva Gomes	100.000,00
Dalmo Antônio Tavares de Queiroz	100.000,00
Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda.	100.000,00
Eduardo Alves Fayet	110.000,00
Rafael Alves Fayet	110.000,00
Empresa Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda.	110.000,00

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

9.9. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

9.11. enviar cópia deste Acórdão ao Ministério do Turismo e aos responsáveis acima nominados;

9.12. informar à Procuradoria da República no Distrito Federal, ao Ministério do Turismo e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

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

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor de Alberto Fernando Monteiro do Nascimento (CPF 020.421.424-68) e da

Fundação Universa (CNPJ 03.218.102/0001-76), em razão de irregularidade na execução do Convênio 1598/2008 (Siconv 702306), que teve por objeto a realização de estudos, pesquisas e qualificação e atualização profissional para melhoria da qualidade dos serviços turísticos (peças 1, p. 59-61; 8, p. 34-38; 51, p. 72-74; 52, p. 52-54; 53, p. 40-44).

2.1. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio, foram previstos R\$ 6.808.500,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 6.064.500,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 744.000,00 corresponderiam à contrapartida, sendo R\$ 11.000,00 em recursos financeiros e R\$ 733.000,00 em bens e serviços economicamente mensuráveis, segundo o plano de trabalho aprovado (peças 1, p. 52-53 e 73; 8, p. 20-22; 51, p. 65-66; 52, p. 45-46, 86-88 e 93-94; 53, p. 26-28)

2.2. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2009OB80050312 e 2010OB80123812, no valor de R\$ 2.500.000,00 e R\$ 3.564.500,00, emitidas em 8/5/2009 e 26/8/2010, respectivamente (peça 1, p. 69 e 103; 7, p. 110; 52, p. 80 e 314) e depositadas em 12/5/2009 e 30/8/2010, respectivamente (peça 25, p. 30; e 27, p. 23). Cabe ressaltar que o valor de R\$ 4.210,81 foi devolvido aos cofres públicos em 23/3/2011, conforme consta das peças 1, p. 183; 14, p. 130-132; e 57, p. 233-235. O ajuste vigeu no período de 30/12/2008 a 31/1/2011, e previa a apresentação da prestação de contas até o trigésimo dia contado do término da vigência do convênio (2/3/2011), conforme cláusula décima terceira (peças 1, p. 59-61, 70, 85, 96-98, 102 e 117-120; 7, p. 72-74, 107 e 166-168; 8, p. 34-38, 48-52, 54-58; 51, p. 72-74; 52, p. 52-54, 276-278, 311 e 370-372; 53, p. 40-44, 54-58 e 60-64).

2.3. O plano de trabalho aprovado (peças 1, p. 13-17; 8, p. 68-76; 53, p. 74-82) para o Convênio 1598/2008 (Siconv 702306) previa a execução do objeto em seis metas, desdobradas em diversas etapas. Para a execução do convênio, a Fundação Universa realizou diversas cotações prévias e cartas convites.

2.4. Para a realização do objeto do convênio, a Fundação Universa executou as seguintes cotações prévias e cartas convites, que originaram as respectivas contratações:

Cotação Prévia/Carta Convite	Contrato	Contratada	Vigência	Valor (R\$)
<i>Cotação Prévia 001/2008</i>	<i>039/2010</i>	<i>Alfama Processamento de Dados Ltda. (peça 56, p. 130-144) - Meta 4</i>	<i>3/5/2010 a 31/12/2010</i>	<i>2.381.000,00 287.182,06</i>
<i>Cotação Prévia 002/2008</i>	<i>084/2008</i>	<i>AG1 Turismo Ltda. (peça 12, p. 221)</i>	<i>30/12/2008 a 30/3/2010</i>	<i>756.000,00</i>
<i>Cotação Prévia 003/2008</i>	<i>050/2010</i>	<i>Race Consult Consultoria Técnica Ltda. (peça 12, p. 262-272) Meta 2 Etapa 2</i>	<i>2/1/2010 a 30/11/2010</i>	<i>975.000,00</i>
<i>Cotação Prévia 004/2008</i>	<i>032/2009</i>	<i>Race Consult Consultoria Técnica Ltda. (peça 12, p. 301-309)</i>	<i>14/5/2009 a 13/7/2009</i>	<i>105.000,00</i>
<i>Cotação Prévia 005/2008</i>	<i>033/2009</i>	<i>Race Consult Consultoria Técnica Ltda. (peça 12, p. 338-346)</i>	<i>14/5/2009 a 13/10/2009</i>	<i>180.000,00</i>
<i>Cotação Prévia 006/2008</i>	<i>106/2009</i>	<i>Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda. (peça 12, p. 374-379) Meta 2 Etapa 1</i>	<i>1/12/2009 a 30/3/2010</i>	<i>975.000,00</i>
<i>Cotação Prévia 007/2008</i>	<i>055/2010</i>	<i>BSB Serviços Cinegroup Ltda. (peça 13, p. 13-14 e 18-20)</i>	<i>1/8/2010 a 31/10/2010</i>	<i>390.000,00</i>

<i>Cotação Prévia</i> 008/2008	056/2010	<i>Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda.</i> (peça 13, p. 34-38) Meta 5 Etapa 2	2/8/2010 a 31/8/2010	10.000,00
<i>Cotação Prévia</i> 009/2008	076/2010	<i>Focus Planejamento e Gestão Ltda.</i> (peça 13, p. 48-52)	1/2/2010 a 31/1/2011	30.000,00
<i>Cotação Prévia</i> 010/2008	034/2009	<i>Conveniare Consultoria em Gestão Empresarial Ltda.</i> (peça 13, p. 65-69)	1/5/2009 a 31/12/2010	60.000,00
<i>Carta Convite</i> 008/2009	041/2009	<i>Result Consultoria e Inovação Ltda.</i> (peça 13, p. 92-96)	1/8/2009 a 31/1/2010	70.800,00
<i>Carta Convite</i> 009/2009	051/2009	<i>SL Serviços de Levantamento de Informações Eireli</i> (peça 13, p. 113-116)	1/9/2009 a 31/10/2009	75.000,00
<i>Carta Convite</i> 18/2010	077/2010	<i>Valor Brasília Assessoria Consultoria e Serviços de Desenvolvimento Profissional Ltda.</i> (peça 13, p. 136-140)	1/11/2010 a 31/1/2011	22.500,00

2.5. Dalmo Antônio Tavares de Queiroz foi citado, na condição de Consultor Pleno da Fundação Universa, tendo em vista que realizou cotações prévias e cartas convites com evidências de fraude nos procedimentos, contribuindo para a não execução das ações pactuadas nos contratos celebrados com as empresas contratadas e, conseqüentemente, das metas previstas no objeto do Convênio 1598/2008. No ofício de citação, foram atribuídas a ele as seguintes irregularidades e respectiva conduta (peça 110):

a) **irregularidade 1:** fraude na cotação prévia e/ou convite realizado para a execução do objeto do Convênio 1598/2008 (Siconv 702306); e

b) **irregularidade 2:** não comprovação da execução das ações pactuadas no contrato celebrado com a Fundação Universa e, conseqüentemente, da meta prevista no objeto do Convênio 1598/2008 (Siconv 702306); e

c) **conduta de Dalmo Antônio Tavares de Queiroz:** realizar cotações prévias e cartas convites com evidências de fraude nos procedimentos, contribuindo para a não execução das ações pactuadas nos contratos celebrados com as empresas contratadas e, conseqüentemente, das metas previstas no objeto do Convênio 1598/2008 (Siconv 702306).

2.6. Por meio do Acórdão 4.781/2022, a 2ª Câmara deste Tribunal julgou irregulares as contas de Dalmo Antônio Tavares de Queiroz, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa, na forma da decisão recorrida.

2.7. Contra a referida decisão, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz interpôs recurso de reconsideração, ao qual foi negado provimento, sem prejuízo de se promover retificação material no item 9.6 da decisão recorrida.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade à peça 625 e despacho à peça 628.

EXAME DE MÉRITO

4. O presente exame contempla as seguintes questões:

- cerceamento de defesa (item 5);
- responsabilidade do recorrente (item 6).

5. **Cerceamento de defesa**

5.1. *O recorrente alega que:*

a) *a documentação encaminhada é uma fração da massa documental extraviada, destruída, invadida, bloqueada e sequestrada por hackers; (peça 579, p. 3)*

b) *o presidente da Fundação Universa, em declaração de 28/2/2016, atestou o desaparecimento/não localização dos “arquivos físicos e digitais dessa Fundação”, o que também impediu que o ora recorrente obtivesse todos os documentos de prova para o exercício de seu direito de defesa e do contraditório, uma vez que desde o mês de outubro/2011 já não integrava mais o quadro de trabalhadores celetistas daquela Fundação; (peça 579, p. 3)*

c) *em razão disso, a Fundação Universa não apresentou qualquer peça de defesa, sendo condenada à revelia, prejudicando e impedindo o livre acesso do ora recorrente aos arquivos digitais e documentos de prova necessários ao exercício de sua defesa e apresentação do contraditório; (peça 579, p. 3)*

d) *desse modo, reitera-se a realização de novas apurações, dada a impossibilidade de exercício do direito de defesa e do contraditório por parte do recorrente; (peça 579, p. 5)*

e) *o recorrente foi desligado do quadro de empregados da Fundação Universa no mês de outubro/2011, a partir de quando não teve mais acesso a nenhum documento e/ou informação pertinente ao Convênio 1598/2008, o que de forma direta o impediu de comprovar todas as suas alegações de defesa; (peça 579, p. 10)*

f) *sem tais informações, o recorrente viu cerceado seu direito de defesa, uma vez que a Fundação Universa não apresentou defesa, nem anexou provas cabíveis; (peça 579, p. 10)*

g) *da mesma forma, seu Diretor Superintendente, na qualidade de contratante do recorrente como empregado da Fundação Universa, também não realizou sua prestação de contas, deixando o recorrente sem acesso a nenhuma das provas geradas durante o prazo de execução do convênio. (peça 579, p. 10)*

Análise

5.2. *O recorrente afirma que sofreu cerceamento de defesa em razão de (i) haver se desligado da Fundação Universa em 2001; (ii) a documentação pertinente haver desaparecido, sido destruída ou sequestrada por hackers; e (iii) de a entidade e seus dirigentes não terem apresentado defesa e por isso não terem juntado aos autos elementos que aproveitariam à defesa do recorrente. Contudo, nenhuma dessas razões configura cerceamento de defesa para efeito de impugnar a decisão deste Tribunal.*

5.3. *Em seu recurso de reconsideração, o recorrente já havia alegado cerceamento de defesa, alegação rejeitada nos seguintes termos (relatório que acompanha o Acórdão 7.713/2024-2ª Câmara, peça 562) consta:*

6. Cerceamento de defesa

6.1. *O recorrente teria buscado de todas as formas (correspondência com AR, e-mails) obter cópia de todos os documentos que comprovariam sua inocência, porém não teria sido atendido (peça 436, p. 17 e 21).*

Análise:

6.2. *De plano, rejeita-se a arguição do recorrente. Em que pese Dalmo Antônio Tavares de Queiroz ter intentado por diversas vezes administrativamente documentos junto à Fundação Universa (peça 437, p. 661-664), não consta dos autos que esse tenha entrado com ação judicial em face da aludida fundação a fim de obter os documentos necessários à sua defesa.*

6.3. *De todo modo, cabe trazer à baila trecho do relatório condutor do Acórdão 4781/2022-TCU-2ª Câmara, in verbis (peça 392, p. 40):*

67. Mesmo assim, tencionando comprovar mais robustamente tudo o que afirma na defesa, enviou requerimento e e-mail específicos à Fundação Universa que foram ‘silenciosamente desprezados’. Contudo, oficiosamente soube que toda a massa documental pertinente ao Convênio 1598/2008 (Siconv 702.306) foi extraviada/perdida/destruída sem que, estranhamente, tenham registrado Boletim de Ocorrência e/ou realizado qualquer publicação em jornal local de grande circulação (peça 247, p. 2).

6.4. Por derradeiro, cumpre salientar que o fato narrado no item precedente não foi provado nos autos pelo responsável ora recorrente.”

5.4. De fato, a mera declaração do presidente da entidade ou informação obtida oficiosamente de que foram destruídos documentos potencialmente benéficos à defesa do recorrente não é suficiente para caracterizar cerceamento de defesa.

5.5. Além disso, não cabe o pedido de “novas apurações”, porquanto o artigo 162 do Regimento Interno/TCU estabelece que “as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros”. Ademais, a própria natureza das alegações aduzidas pelo recorrente (extravio e destruição de documentos) desautorizaria eventuais novas apurações.

5.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

6. Ausência de responsabilidade

6.1. O recorrente alega que:

a) foi contratado pelo regime da CLT, depois designado para a função de Coordenador Distrital Administrativo do Projovem/DF e posteriormente para Coordenador Administrativo de Projetos da Fundação Universa; (peça 579, p. 6)

b) lhe são imputados funções e atribuições que nunca foram da sua alçada, pois exercia apenas o cargo de empregado trabalhista de Coordenador Administrativo de Projetos, e não de “consultor pleno”, haja vista não ser detentor de competências técnicas e nem expertises requeridas para atuação no âmbito desse Projeto/Convênio e nem mesmo na área de turismo; (peça 579, p. 7)

c) o Coordenador Geral do Convênio, Fábio Mello, decidiu e comunicou a necessidade de exclusão de todos os processos pertinentes ao convênio em questão, para serem refeitos, por motivos desconhecidos e alheios a todos; (peça 579, p. 15)

d) restou ao recorrente reemitir os documentos de cada processo, que depois foram novamente assinados e encaminhados ao “Escritório de Projetos” (Centro de Estudos e Pesquisa de Turismo) sem a realização de novas publicações no site da Fundação Universa; (peça 579, p. 19)

e) a unidade do recorrente, Coordenação Administrativa de Projetos da Fundação Universa, recebia do Escritório de Projetos (comandado por Fábio de Mello e Eduardo Fayet) documentos, determinações e/ou pedidos intempestivos de providências, relacionados a este e outros convênios, cabendo ao recorrente e sua equipe cumprir todas as exigências, refazendo procedimentos e documentos na forma requerida; (peça 579, p. 21)

f) mais uma ação ilegal requerida à Coordenação Administrativa de Projetos foi a contratação retroativa de consultoria, já com a definição do que fazer e de quem deveria ser contratado; a Coordenação Administrativa de que o recorrente fazia parte apenas executava procedimentos administrativos para “dar ares de legalidade”, com vistas a futura prestação de contas junto ao MTur, por ordem do Coordenador Geral do Convênio – Escritório de Projetos, Fábio de Mello, e do Coordenador Adjunto, Eduardo Fayet; (peça 579, p. 28)

g) *imputa-se responsabilidade indevida ao recorrente por atestos de documentos fiscais, desconsiderando que essa atribuição era de muitos diretores e empregados da Fundação Universa; o recorrente não possuía competência técnica, nem expertise e muito menos formação em Turismo para avaliar o cumprimento das ações, etapas, metas e objetivos do convênio; os atestos registrados pelo recorrente se referiam apenas às questões burocráticas administrativas, depois de pedidos do Escritório de Projetos; (peça 579, p. 40-41)*

h) *ao recorrente coube apenas a atribuição administrativa de apor sua assinatura de atesto nas duas notas fiscais de serviços emitidas, cobradas e recebidas pelo sócio administrador da empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., Humberto Silva Gomes, por delegação e ordem do Superintendente, Alberto Fernando Monteiro do Nascimento, e do Coordenador Geral do Convênio, Fábio de Mello, para manter os ares de legalidade nos procedimentos adotados preteritamente (durante seu período de licença do recorrente), para fins de cumprimento de objetivos e prestação de contas; (peça 579, p. 49)*

i) *apenas o sócio administrador da empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda. apenas aquele administrador podia movimentar contas bancárias, contratar empréstimos, assinar contratos, emitir documentos fiscais e receber recursos financeiros; o próprio sócio administrador confirma que o recorrente não possuía tais competências; (peça 579, p. 49)*

j) *as expertises e competências do recorrente não eram suficientes para o recebimento, análise e aprovação de “produtos” de projetos/convênios, e por esses motivos tais atribuições sempre estiveram entregues aos Coordenadores, Consultores e Assessores contratados e lotados no “Escritório de Projetos”; (peça 579, p. 51)*

k) *o recorrente nunca atuou em serviços contratados pela empresa Race Consult; não foi contratado por seus sócios e nunca recebeu um centavo da mesma, atuando apenas como um Coordenador Administrativo de Projetos regularmente contratado pela Fundação Universa, pelo regime da CLT; (peça 579, p. 55)*

l) *Eduardo Alves Fayet (Coordenador Adjunto) e Rafael Alves Fayet (Consultor), na qualidade de sócios administradores e atuantes no convênio, são os únicos responsáveis por todos os atos, execução de serviços, faturamentos, recebimentos de faturas, movimentações financeiras, elaboração/entrega de produtos e prestação de contas; (peça 579, p. 55-56)*

m) *como ambos atuavam no “Escritório de Projetos”, sob a Coordenação Geral de Fábio de Mello, fora das instalações físicas da Fundação Universa, poucos contatos existiram com o recorrente, limitados apenas a troca de e-mails, correspondências e documentos com “pedidos”, “ordens” e “determinações” relacionadas aos projetos em que atuava, como Coordenador Adjunto; (peça 579, p. 56)*

n) *assim, requer-se a transferência da responsabilidade daqueles débitos solidários para aqueles sócios administradores, uma vez que o recorrente não possui qualquer responsabilidade em relação aos mesmos. (peça 579, p. 56)*

Análise

6.2. *A conduta atribuída ao recorrente foi a de “realizar cotações prévias e cartas convites com evidências de fraude nos procedimentos”, o que teria contribuído para a ocorrência das irregularidades identificadas: “fraude na cotação prévia e/ou convite realizado para a execução do objeto do convênio” e “não comprovação da execução das ações pactuadas no contrato celebrado com a Fundação Universa e, conseqüentemente, da meta prevista no objeto do convênio”.*

6.3. *Ao apreciar essa alegação em seu recurso de reconsideração, este Tribunal entendeu que a condenação do recorrente “decorreu da participação ativa em todas as cinco cotações prévias (de um total de dez) nas quais foram identificados os indícios de fraude. Além disso, suas ações igualmente contribuíram para a não realização do objeto do convênio, pois permitiram os pagamentos indevidos para as empresas que faziam parte da simulação danosa ao erário”. Diante disso, a conclusão foi que, “com a participação efetiva do ora recorrente, foram realizadas simulações de cotações prévias com empresas que integravam o mesmo grupo econômico (Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., RACE Consult – Consultoria e Representação Ltda. e JADES Assessoria e Consultoria Ltda.)”, com a intenção de “favorecer indevidamente as duas primeiras”, de modo que “suas ações colaboraram para a materialização da fraude e para a não realização, pelas contratadas, do objeto do convênio”. Ademais, constatou-se que “o recorrente exercia atividades não apenas relativas a atos preparatórios para as contratações, mas também as relacionadas com a execução das avenças, visto que atestava notas fiscais de serviços prestados”, o que mostra “que suas funções eram mais relevantes e amplas do que quer fazer crer em sua peça recursal”. Por fim, constatou-se que, “após as mencionadas cotações prévias em 2008, [o recorrente] foi admitido como sócio da empresa Barbalho Reis em 18/11/2009 e, em seguida, ainda como prestador de serviços à Fundação Universa, atestou as três notas fiscais dessa contratada, sendo a primeira em 15/12/2009” (voto condutor do Acórdão 7.713/2024-2ª Câmara, peça 547, p. 2-3).*

6.4. *O recorrente não nega a conduta que lhe foi atribuída, nem busca desconstituir as irregularidades identificadas, admitindo inclusive a execução de diversos atos irregulares, como o atesto de notas fiscais para dar ares de legalidade a procedimentos adotados preteritamente, bem como admitindo que muitos processos foram revisados e refeitos, com alterações de valores, contratadas, objeto e reemissão de instrumentos contratuais.*

6.5. *Não obstante, o recorrente procura minimizar sua participação nas irregularidades, no intuito de afastar sua responsabilidade, alegando que, na condição de contratado pelo regime da CLT e atuando na Coordenação Administrativa de Projetos da Fundação Universa, agiu atendendo a pedidos ou executando ordens e determinações emanadas do Escritório de Projetos, então sob a responsabilidade de Fábio de Mello e Eduardo Fayet, o segundo dos quais condenado em débito e apenado em multa mediante a decisão recorrida.*

6.6. *Contudo, os elementos dos autos e as alegações do recorrente não denotam coação física ou coação moral irresistível excludentes do crime ou da culpabilidade, respectivamente. O fato de ter obedecido ordens ou ter tido uma participação diminuta não afasta sua responsabilidade solidária, antes a comprova. Do mesmo modo, o fato de o recorrente não ser sócio administrador da empresa Barbalho Reis e figurar apenas como sócio oculto não infirma sua responsabilidade pelas irregularidades que lhe foram imputadas, nem elide a circunstância de que, de fato, era sócio de empresa contratada pela Fundação Universa.*

6.7. *Por fim, registre-se que os documentos novos apresentados pelo recorrente, que poderiam ter eficácia sobre o julgamento de mérito e que por isso levaram a que o presente recurso de revisão fosse admitido com fundamento no artigo 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 – e que se constituem em “vasta gama de documentos juntados às peças 579 a 623, dentre os quais se encontram sentenças judiciais, e-mails, notícias de jornais, comunicações diversas, comprovantes de pagamento, declarações, pareceres jurídicos e processos de contratação”, em particular “declaração do presidente da Fundação*

Universa, atestando que, após minuciosas buscas, não foram encontrados os documentos do Convênio Siconv 702306 requisitados pelo ora recorrente” e “sentenças judiciais nas quais consta que a Fundação Universa, por diversos anos, não promovera a devida prestação de contas devido a um suposto ataque hacker, que levou à perda de todos os relatórios contábeis da entidade” –, não tinham logrado afinal desconstituir os fundamentos da condenação do recorrente, até porque tinham mais o intuito de demonstrar a responsabilidade de outros envolvidos nas irregularidades identificadas nos autos.

6.8. *Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.*

CONCLUSÃO

7. *Do exame, é possível concluir que:*

a) a mera declaração do presidente da entidade ou informação obtida oficiosamente de que foram destruídos documentos potencialmente benéficos à defesa do recorrente não é suficiente para caracterizar cerceamento de defesa (item 5);

b) as alegações não infirmam a responsabilidade do recorrente, que admite a prática de diversos atos irregulares (item 6).

7.1. *Ante essas conclusões, deve-se **negar provimento** ao recurso.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35 da Lei 8.443/1992:*

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar o recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor do Sr. Alberto Fernando Monteiro do Nascimento e da Fundação Universa, em razão de irregularidade na execução do Convênio 1.598/2008 (Siconv 702306), que teve por objeto a realização de estudos, pesquisas e qualificação e atualização profissional para melhoria da qualidade dos serviços turísticos.

2. Para execução do objeto do ajuste, foi previsto o montante de R\$ 6.808.500,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 6.064.500,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 744.000,00 corresponderiam à contrapartida, sendo R\$ 11.000,00 em recursos financeiros e R\$ 733.000,00 em bens e serviços economicamente mensuráveis, segundo o plano de trabalho aprovado.

3. Por meio do Acórdão 4.781/2022-2ª Câmara, este Tribunal decidiu:

“9.1. considerar revéis os responsáveis Fundação Universa, Humberto Silva Gomes e Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica das empresas Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda. e Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., a fim

de alcançar seus diretores estatutários Eduardo Alves Fayet e Rafael Alves Fayet; e Humberto Silva Gomes, respectivamente;

9.3. acolher as alegações de defesa dos responsáveis Alda Stela Ribeiro Lima, Luiz Henrique de Barros, Antônio Lucena Benavenuto e Empresa Valor Brasília Assessoria e Serviços de Desenvolvimento Profissional Ltda., Bruno Ricardo de Souza Lopes, Caio Rodrigo de Souza Lopes, Tatiana Carolina de Souza Lopes, Empresa - SL Serviços de Levantamento de Informações Ltda. - Consultoria e Pesquisa de Mercado Ltda., David Jussier Tomaz Figueiredo, Adriana Lúcia Costa Girão, Empresa DJT Figueiredo-ME - nome de fantasia - Result Consultoria Ltda., Eduardo So Gay, Ronnie Reus Schroeder, empresa Conveniãre Consultoria em Gestão Empresarial Ltda., Fábio Emanuel Garcez Dias de Carvalho, Antônio Álvaro Garcez Dias de Carvalho, Marcos Antônio Garcez Dias de Carvalho, Empresa - Alfama Processamento de Dados Ltda., Fátima Maria Miguel Pereira, Airton Nogueira Pereira Júnior, Empresa - Focus Planejamento e Gestão Ltda., Flávia de Andrade Duque, Marcelo Sotomaior Cardoso Lopes, Marcio Lopes, Empresa Agl Turismo Ltda., Mônica Amorim Monteiro, Carolina Guidotti Margiotta, Empresa BSB Serviços Cine Vídeo Ltda;

9.4. excluir da relação processual os responsáveis Alberto Fernando Monteiro do Nascimento, Alda Stela Ribeiro Lima, Luiz Henrique de Barros, Antônio Lucena Benavenuto e Empresa Valor Brasília Assessoria e Serviços de Desenvolvimento Profissional Ltda., Bruno Ricardo de Souza Lopes, Caio Rodrigo de Souza Lopes, Tatiana Carolina de Souza Lopes, Empresa - SL Serviços de Levantamento de Informações Ltda. - Consultoria e Pesquisa de Mercado Ltda., David Jussier Tomaz Figueiredo, Adriana Lúcia Costa Girão, Empresa DJT Figueiredo-ME - nome de fantasia - Result Consultoria Ltda., Eduardo So Gay, Ronnie Reus Schroeder, empresa Conveniãre Consultoria em Gestão Empresarial Ltda., Fábio Emanuel Garcez Dias de Carvalho, Antônio Álvaro Garcez Dias de Carvalho, Marcos Antônio Garcez Dias de Carvalho, Empresa - Alfama Processamento de Dados Ltda., Fátima Maria Miguel Pereira, Airton Nogueira Pereira Júnior, Empresa - Focus Planejamento e Gestão Ltda., Flávia de Andrade Duque, Marcelo Sotomaior Cardoso Lopes, Marcio Lopes, Empresa Agl Turismo Ltda., Mônica Amorim Monteiro, Carolina Guidotti Margiotta, Empresa BSB Serviços Cine Vídeo Ltda.;

9.5. rejeitar parcialmente as alegações de defesa dos responsáveis Eduardo Alves Fayet, Rafael Alves Fayet, Empresa - Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda. e Dalmo Antônio Tavares de Queiroz.

9.6. 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 dos responsáveis Fundação Universa, Humberto Silva Gomes, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz, Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., Eduardo Alves Fayet, Rafael Alves Fayet, Empresa - Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda., condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU. [redação dada pelo Acórdão 7.713/2024-2ª Câmara]

Débitos solidários relacionados aos responsáveis Fundação Universa, Humberto Silva Gomes, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz e Empresa Barbalho Reis Comunicação e


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Consultoria Ltda.:

<i>Débito (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
457.518,75	15/12/2009
457.518,75	21/5/2010
9.385,00	6/9/2010
924.422,50	

Débitos solidários relacionados aos responsáveis Fundação Universa, Eduardo Alves Fayet, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz, Rafael Alves Fayet, Empresa - Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda.:

<i>Débito (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
352.518,75	13/10/2010
122.736,25	17/12/2010
11.000,00	17/12/2010
486.255,00	

Débitos relacionados somente à Fundação Universa:

1) Relativo a pagamentos feitos à Ag1 Turismo Ltda.

<i>Débito</i>	<i>Valor</i>
7.049,39	10/3/2010
2.255,85	10/3/2010
3.807,75	19/3/2010
19.297,91	11/3/2010
248,09	30/3/2010
11.998,92	30/3/2010
7.590,08	30/3/2010
15.809,51	9/4/2010
11.136,23	20/4/2010
7.501,42	30/4/2010
10.784,17	10/5/2010
2.245,06	20/5/2010
25.814,47	28/5/2010
1.081,50	30/5/2010
21.534,50	10/9/2010
301,75	17/9/2010
18.604,95	17/9/2010
17.305,18	17/9/2010
17.140,38	17/9/2010
14.204,90	20/9/2010
28.248,50	13/10/2010
10.596,25	13/10/2010
1.409,44	13/10/2010
12.242,99	13/10/2010
6.348,61	13/10/2010
6.200,65	20/10/2010
5.880,89	20/10/2010
5.688,10	29/10/2010
16.061,94	29/10/2010

10.824,97	10/11/2010
17.045,95	10/11/2010
158.846,09	16/11/2010
13.190,89	19/11/2010
3.832,00	22/11/2010
2.190,00	25/11/2010
12.582,94	1/12/2010
3.405,70	1/12/2010
1.605,55	2/12/2010
149,10	10/12/2010
8.576,95	10/12/2010
19.937,30	10/12/2010
11.256,91	22/12/2010
23.560,74	22/12/2010
672,00	22/12/2010
6.727,74	18/1/2011
5.131,55	18/1/2011
13.000,70	19/1/2011
4.509,48	20/1/2011
860,00	20/1/2011
7.601,38	20/1/2011

2) Relativo a pagamentos feitos à BSB Serviços Cine Vídeo Ltda.

<i>Débito (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
128.105,25	17/12/2010
109.804,50	17/12/2010
128.105,25	17/12/2010

3) Relativo a pagamentos feitos à Focus Planejamento e Gestão Ltda.

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>	<i>Débito/Crédito</i>
28.155,00	31/1/2011	Débito
4.210,81	23/3/2011	Crédito

9.7. aplicar individualmente aos responsáveis Fundação Universa, Humberto Silva Gomes, Dalmo Antônio Tavares de Queiroz, Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda., Eduardo Alves Fayet, Rafael Alves Fayet, Empresa - Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, conforme tabela a seguir, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Responsável</i>	<i>Valor da multa (R\$)</i>
Fundação Universa	200.000,00
Humberto Silva Gomes	100.000,00
Dalmo Antônio Tavares de Queiroz	100.000,00
Empresa Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda.	100.000,00
Eduardo Alves Fayet	110.000,00
Rafael Alves Fayet	110.000,00



<i>Empresa Race Consult – Consultoria Técnica e Representações Ltda.</i>	<i>110.000,00</i>

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

9.9. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

9.11. enviar cópia deste Acórdão ao Ministério do Turismo e aos responsáveis acima nominados;

9.12. informar à Procuradoria da República no Distrito Federal, ao Ministério do Turismo e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

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

4. As irregularidades apuradas dizem respeito à fraude na cotação prévia e/ou convite realizados para a execução do objeto do Convênio 1.598/2008 (Siconv 702306); e à não comprovação da execução das ações pactuadas.

5. Posteriormente, por meio do Acórdão 7.713/2024-2ª Câmara, este Tribunal conheceu do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Dalmo Antônio Tavares de Queiroz contra essa deliberação e, no mérito, negou-lhe provimento.

II

6. Nesta oportunidade, aprecio recurso de revisão interposto pelo Sr. Dalmo Antônio Tavares de Queiroz contra o Acórdão 4.781/2022-2ª Câmara.

7. A conduta atribuída ao recorrente foi a realização de cotações prévias e cartas-convites com evidências de fraude nos procedimentos, contribuindo para a não execução das ações pactuadas nos contratos celebrados com as empresas contratadas e, conseqüentemente, das metas previstas no objeto do Convênio 1.598/2008.



8. Em síntese, o recorrente alega cerceamento do seu direito de defesa, em razão da não apresentação da defesa por parte de outros responsáveis e do fato de a documentação ter sido extraviada, destruída e sequestrada por **hackers**.

9. Além disso, argumenta que não teria responsabilidade pelas irregularidades, uma vez que os atos imputados não diziam respeito às suas funções e atribuições e que não detinha as competências técnicas nem a **expertise** requerida para a atuação no ajuste, nem mesmo na área de turismo. Aduz que a responsabilidade pelas irregularidades deveria recair sobre os sócios-administradores.

III

10. Após o exame das razões recursais apresentadas, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso de revisão interposto para, no mérito, negar-lhe provimento.

11. A proposta da AudRecursos contou com a anuência do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

IV

12. Preliminarmente, conheço do recurso de revisão, uma vez que preenche os requisitos atinentes à espécie.

13. Quanto ao mérito, acolho os pareceres precedentes e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

14. O recorrente sustenta que não teve condições de se defender adequadamente devido ao desaparecimento dos documentos comprobatórios. No entanto, como bem apontou a unidade técnica, a jurisprudência desta Corte exige que qualquer alegação de fato impeditivo seja devidamente comprovada por meio de provas robustas e documentais. A simples afirmação de que os documentos foram extraviados, destruídos ou sequestrados por **hackers**, sem qualquer comprovação concreta, não é suficiente para afastar a responsabilidade do recorrente das irregularidades identificadas no ajuste.

15. Além disso, cabe ressaltar que o dever de guarda e conservação de documentos relacionados à execução de convênios e contratos é uma obrigação legal e intransferível das entidades e dos gestores responsáveis. A ausência de tais documentos, por si só, já configura uma irregularidade grave, pois impede a fiscalização e a transparência na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o argumento de cerceamento de defesa não se sustenta, uma vez que o recorrente não conseguiu demonstrar de forma objetiva e inequívoca que a falta de documentos foi causada por fatores alheios à sua responsabilidade.

16. O recorrente, para se eximir de responsabilidade, alega que era apenas um funcionário subalterno, sem poder de decisão, e que agia sob ordens superiores. Contudo, como bem destacado pela unidade técnica, os elementos constantes nos autos demonstram que ele teve participação ativa e consciente nas irregularidades apuradas. A afirmação de que assinou documentos retroativamente para “*dar um ar de legalidade*” às contratações é um indicativo claro de que ele tinha plena ciência das irregularidades e, ainda assim, optou por colaborar com as irregularidades.

17. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a obediência a ordens superiores não exime o agente público de responsabilidade quando a ordem é manifestamente ilegal. No caso em apreço, as fraudes nas cotações de preços e o favorecimento de empresas de um mesmo grupo econômico eram práticas evidentemente ilícitas, e o recorrente, ao participar ativamente dessas manobras, assumiu o risco de causar prejuízos ao Erário.

18. Cabe destacar o fato de que o recorrente se tornou sócio em 18/11/2009, logo após as mencionadas cotações prévias em 2008, de uma das empresas beneficiadas pelas fraudes “[...] e, em



seguida, ainda como prestador de serviços à Fundação Universa, atestou as três notas fiscais dessa contratada, sendo a primeira em 15/12/2009” (voto condutor do Acórdão 7.713/2024-2ª Câmara, peça 547, p. 2-3). Esses fatos reforçam a existência de um vínculo direto entre o recorrente e os atos ilícitos praticados, evidenciando que ele não era apenas um mero funcionário, mas um agente ativo e beneficiário das irregularidades.

19. Diante do exposto, verifica-se que o recorrente não conseguiu comprovar suas alegações de cerceamento de defesa, tampouco afastar sua responsabilidade pelas irregularidades apuradas. Pelo contrário, os fatos e as provas constantes nos autos demonstram de forma inequívoca sua participação ativa nas fraudes e nos prejuízos causados ao Erário.

20. Dessa forma, considerando que as razões recursais não se mostram suficientes para afastar os fundamentos da decisão recorrida, entendo, em linha com a unidade técnica e com o representante do Ministério Público junto ao TCU, que se deve conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1284/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.994/2016-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Barbalho Reis Comunicação e Consultoria Ltda - Me (26.420.877/0001-25); Dalmo Antônio Tavares de Queiroz (143.954.361-53); Eduardo Alves Fayet (859.355.909-30); Fundação Universa (03.218.102/0001-76); Humberto Silva Gomes (516.214.871-72); Race Consult Consultoria Técnica e Representações Ltda (00.085.177/0001-38); Rafael Alves Fayet (503.862.399-91).
 - 3.2. Recorrente: Dalmo Antônio Tavares de Queiroz (143.954.361-53)..
4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Evaristo Vieira de Araújo Neto (40.750/OAB-DF), representando Rafael Alves Fayet; Cássio Victor Silva Benatti e Waldemar Soares Lima Junior (9338/OAB-DF), representando Fundação Universa; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Caio Rodrigo de Souza Lopes; Marcos Paulo de Castro Pereira (49.078/OAB-PR) e Marcelo José Ciscato (24.654/OAB-PR), representando Marcelo Sotomaior Cardoso; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Luiz Henrique de Barros; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Flavia de Andrade Duque; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Antonio Lucena Benavenuto; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando SI Servicos de Levantamento de Informacoes Ltda; Jorge Luiz Carvalho Lugão



(34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Valor Brasília Assessoria e Serviços de Desenvolvimento Profissional Ltda; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Ag-1 Turismo Ltda - Me; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Bruno Ricardo de Souza Lopes; Marcio Jose Teixeira (70.966/OAB-PR), representando Tatiana Carolina de Souza Lopes; Jorge Luiz Carvalho Lugão (34001/OAB-DF) e Camila Silva Lugão (26377/OAB-DF), representando Alda Stela Ribeiro Lima; Luiz Carlos Krammer (28.060/OAB-RS) e Leandro Godois (47.097/OAB-RS), representando Ronnie Reus Schroeder; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Antonio Alvaro Garcez Dias de Carvalho; Evaristo Vieira de Araújo Neto (40.750/OAB-DF), representando Eduardo Alves Fayet; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Marcos Antonio Garcez Dias de Carvalho; Ivo Ary Meier Junior (25.047/OAB-PR), Adoniram Ozias Santos (63.491/OAB-PR) e outros, representando Marcio Lopes; Byanca Curcino Paranagua (45250/OAB-DF), representando Dalmo Antônio Tavares de Queiroz; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Alfama Processamento de Dados Ltda.; Suenio Walttemberg Goncalves e Silva (8643/OAB-SE), representando Fabio Emanuel Garcez Dias de Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Dalmo Antônio Tavares de Queiroz contra o Acórdão 4.781/2022-2ª Câmara,

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1284-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 024.241/2025-3

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. 3º QUADRIMESTRE DE 2025. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO. CUMPRIMENTO DE LIMITES E DOS LIMITES DE DESPESA DE PESSOAL, DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO E DE CONCESSÕES DE GARANTIA ESTABELECIDOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO. CIÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA. 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 3º quadrimestre, encerra-se em 30 de janeiro do exercício seguinte àquele 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 3º 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 3º 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 aos instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, constam do Apêndice B 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 3º quadrimestre de 2025, até 30/1/2026.*

5. *Finalizando o presente capítulo, observa-se que todos os RGFs referentes ao 3º 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 Apêndice*

B deste relatório.

III. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

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 31/1/2026 (peça 208), 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 constantes dos demonstrativos declarados no Siconfi equivalem aos apurados via ferramenta Tesouro Gerencial, valendo-se da metodologia de cálculo utilizada pela STN. Nessa averiguação, foram observadas divergências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal da União relativos aos servidores dos ex-territórios de Roraima e do Amapá, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e do TCU, bem como no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF) do Poder Executivo, conforme abordado nos respectivos capítulos temáticos deste relatório.

IV. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

10. A Receita Corrente Líquida 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 despesas 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 137/2026 (peça 209), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada nos doze meses findos no 3º quadrimestre de 2025. A RCL alcançou R\$ 1.518 bilhões no período de janeiro a dezembro de 2025, apresentando crescimento nominal de 6,1% em relação ao mesmo período de 2024, cujo montante foi de R\$ 1.430 bilhões, e decréscimo nominal de 0,1% (R\$ 1,2 bilhão a menos) em relação à RCL apurada no 2º quadrimestre de 2025, relativa ao acumulado dos 12 meses anteriores.

13. A tabela seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos seis quadrimestres em valores nominais, conforme a metodologia de apuração adotada pela STN.

Tabela 1 – Evolução da Receita Corrente Líquida da União 2024-2025

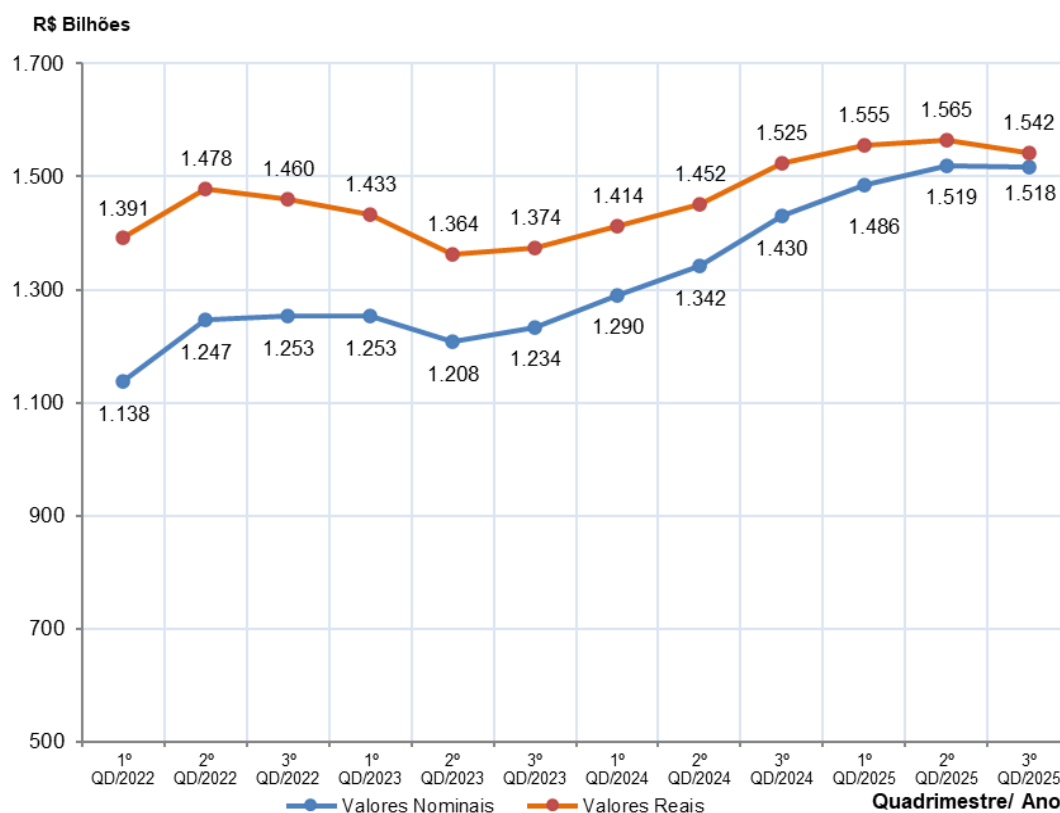
Indicador	2024			2025						R\$ milhões – var. % a/a
	1º QD	2º QD	3º QD	1º QD	Var. (%)	2º QD	Var. (%)	3º QD	Var. (%)	3º QD 2025 / 2º QD 2025 Var. (%)
RECEITA CORRENTE (I)	2.520.726	2.623.774	2.758.253	2.844.470	+12,84%	2.924.956	+11,48%	2.981.799	+8,10%	+1,94%
Receita Tributária	924.249	976.741	1.028.018	1.065.929	+15,33%	1.108.580	+13,50%	1.146.492	+11,52%	+3,42%
Receita de Contribuições	1.264.553	1.317.203	1.377.481	1.408.182	+11,36%	1.442.645	+9,52%	1.487.884	+8,01%	+3,14%
Receita Patrimonial	208.502	211.599	241.592	251.194	+20,48%	248.355	+17,37%	228.594	-5,38%	-7,96%



Indicador	2024			2025						3º QD 2025 / 2º QD 2025 Var. (%)
	1º QD	2º QD	3º QD	1º QD	Var. (%)	2º QD	Var. (%)	3º QD	Var. (%)	
Receita Agropecuária	21	20	21	22	+2,72%	23	+20,12%	24	+16,84%	+3,30%
Receita Industrial	6.422	7.535	10.653	15.556	+142,23%	18.106	+140,29%	22.358	+109,86%	+23,48%
Receita de Serviços	56.620	57.550	57.541	57.334	+1,26%	58.759	+2,10%	62.453	+8,54%	+6,29%
Transferências Correntes	259	313	363	444	+71,69%	442	+41,42%	283	-22,06%	-36,04%
Receitas Correntes a Classificar	1	0	-1	1	-48,26%	0	-205,78%	0	-84,97%	-72,91%
Outras Receitas Correntes	60.100	52.813	42.584	45.808	-23,78%	48.046	-9,03%	33.710	-20,84%	-29,84%
DEDUÇÕES (II)	1.230.372	1.281.356	1.328.217	1.358.304	+10,40%	1.406.031	+9,73%	1.464.063	+10,23%	+4,13%
Transf. Constitucionais e Legais	502.064	530.968	557.726	571.419	+13,81%	593.522	+11,78%	620.657	+11,28%	+4,57%
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	606.214	622.263	638.406	655.666	+8,16%	679.721	+9,23%	708.773	+11,02%	+4,27%
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	18.277	18.385	18.600	17.655	-3,41%	18.321	-0,34%	18.983	+2,05%	+3,61%
Compensação Financeira RGPS/RPPS	1.469	938	432	189	-87,10%	216	-76,98%	184	-57,42%	-14,90%
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	9.143	9.195	9.214	9.245	+1,12%	9.405	+2,28%	9.570	+3,86%	+1,76%
Contribuição p/ PIS/PASEP	93.206	99.606	103.838	104.130	+11,72%	104.846	+5,26%	105.896	+1,98%	+1,00%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	1.290.353	1.342.418	1.430.036	1.486.166	+15,18%	1.518.925	+13,15%	1.517.735	+6,13%	-0,08%

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Receita Corrente Líquida da União publicados pela STN. Valores em R\$ milhões. Var. (%) calculada sobre o mesmo quadrimestre do ano anterior, exceto a última coluna (3º QD 2025 / 2º QD 2025).

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 dezembro 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)

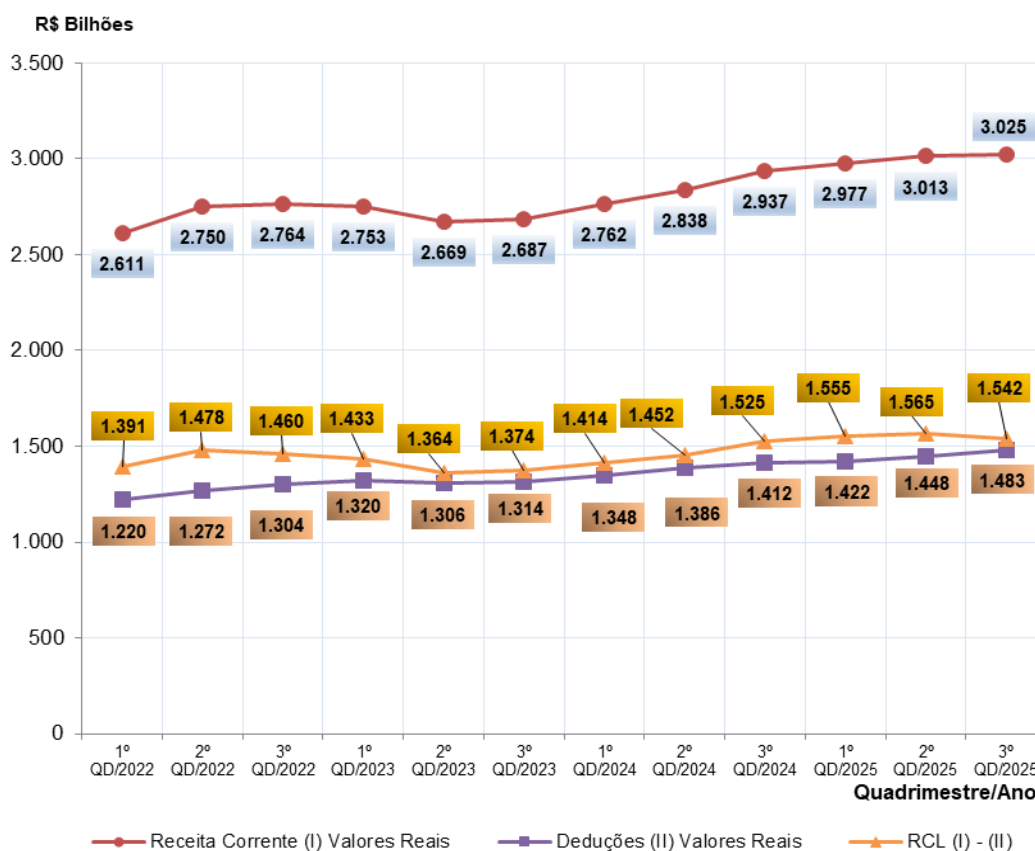
Fontes: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Receita Corrente Líquida da União publicados pela STN (RCL) e do IBGE (IPCA).
 Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de dezembro de 2025.

15. A RCL do 3º quadrimestre de 2025 foi de R\$ 1.518 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, em valores reais, chegou a R\$ 1.542 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de dezembro de 2025 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.

16. O crescimento nominal de 6,1% da RCL em relação ao mesmo período de 2024 decorreu essencialmente do aumento proporcionalmente maior da Receita Corrente do que das Deduções. De fato, a Receita Corrente cresceu nominalmente 8,1% (R\$ 223,5 bilhões), crescimento representado, em sua quase totalidade, pelos aumentos da Receita Tributária (R\$ 118,5 bilhões, 11,5%) e da Receita de Contribuições (R\$ 110,4 bilhões, 8%). As deduções da receita, por sua vez, tiveram aumento de 10,2% (R\$ 135,8 bilhões), representado preponderantemente pelos aumentos das Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 62,9 bilhões, 11,3%) e da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (R\$ 70,4 bilhões, 11%).

17. No 3º quadrimestre de 2025, a RCL alcançou R\$ 1.542 bilhões em valores reais, representando decréscimo real de 1,5% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.565 bilhões) e um acréscimo real de 1,1% em relação ao 3º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.525 bilhões).

18. O Gráfico 2 demonstra, em valores reais, a evolução da Receita Corrente Bruta, das Deduções, bem como da Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos últimos doze períodos de apuração.

Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União – Valores Reais (Deduções Evidenciadas)

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Receita Corrente Líquida da União publicados pela STN. Valores reais a preços (IPCA) de dezembro de 2025.

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. Identificou-se divergência de aproximadamente R\$ 60,5 bilhões entre os valores da dedução 'Transferências Constitucionais e Legais' do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida da União referente ao 3º quadrimestre de 2025 e aqueles obtidos por meio da aplicação da metodologia divulgada pela STN para calculá-los.

21. Os valores dessa rubrica equivalem à execução líquida (empenhos realizados deduzidos de restos a pagar cancelados) de programações orçamentárias específicas e são apurados com base em parâmetros (marcadores) orçamentários típicos da despesa orçamentária, tais como programa de governo, ação orçamentária e modalidade de aplicação.

22. Segundo a metodologia divulgada pela STN, 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.

23. A análise da metodologia de cálculo divulgada revelou a inclusão de dois programas de governo, '2080 – Educação de Qualidade para Todos' e '0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo' no conjunto de parâmetros utilizados para a apuração das Transferências Constitucionais e Legais. Pela lógica do filtro cumulativo descrito no item 22, acima, a execução de

uma ação somente é capturada quando o programa ao qual está vinculada também consta nos parâmetros selecionados. Verificou-se que nenhuma das ações orçamentárias com execução no período é vinculada aos programas 2080 ou 0032, de modo que sua inclusão não produziu efeito sobre o valor apurado. A impropriedade é, portanto, de natureza metodológica, pois o conjunto de parâmetros contém elementos estranhos à apuração, sem impacto financeiro no resultado divulgado.

24. *Situação inversa ocorre em relação ao programa '5111 – Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade', pois se trata de programa que deveria constar dos parâmetros, mas foi omitido da metodologia divulgada. Pela mesma lógica cumulativa, essa omissão é suficiente para excluir do cálculo toda a execução das ações a ele vinculadas, ainda que essas ações estejam individualmente listadas na metodologia. Foi o que ocorreu com a ação orçamentária '00SB – Complementação da União ao Fundeb', que, embora explicitamente relacionada na metodologia divulgada, não teve sua execução capturada pelo filtro, dado que o programa 5111 estava ausente dos parâmetros de programa de governo. O resultado é uma divergência de aproximadamente R\$ 60,5 bilhões entre o valor apurado pela aplicação integral da metodologia divulgada e o efetivamente publicado no Demonstrativo da RCL (peça 196).*

25. *Adicionalmente, constatou-se a inclusão de 13 ações orçamentárias na metodologia de cálculo das 'Transferências Constitucionais e Legais' sem execução no período em análise, todas não previstas na programação orçamentária do exercício de 2025. Embora não acarrete distorções nos valores divulgados, dado que não houve execução nessas ações, tal situação configura impropriedade metodológica, uma vez que o conjunto de parâmetros utilizados deve restringir-se aos elementos estritamente necessários à apuração dos valores informados.*

26. *Registra-se que essa impropriedade já havia sido identificada no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5), havendo reincidência no 2º quadrimestre de 2025 (TC 018.065/2025-2), ambos sob a relatoria do Min. Benjamin Zymler. No âmbito da fiscalização referente ao 1º quadrimestre, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, subitem 9.4, deu 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.*

27. *Considerando que o Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário foi proferido posteriormente à publicação do Demonstrativo da RCL do 2º quadrimestre de 2025, não se propôs nova deliberação sobre o mesmo tema no Acompanhamento dos RGFs desse período.*

28. *Não obstante, verificou-se que a impropriedade ora relatada voltou a ocorrer no 3º quadrimestre de 2025. As sucessivas reincidências ensejaram a realização de reunião em 27/2/2026 com os gestores da STN responsáveis pela elaboração dos demonstrativos fiscais do Poder Executivo para, entre outros assuntos, tratar da inconsistência metodológica em tela. Na ocasião, foi ajustado o encaminhamento de ofício de requisição de informações (peça 206), cujo objetivo era colher manifestação da STN acerca dos seguintes pontos:*

a) diagnóstico sintético (causa e circunstâncias) da divergência identificada no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida da União, especificamente entre os valores de Transferências Constitucionais e Legais publicados e os obtidos por intermédio da metodologia divulgada, incluindo a identificação do ponto do fluxo de trabalho (extração, tratamento, parametrização/objetos, consolidação, validação ou publicação) em que a divergência se materializa;

b) medidas já implementadas e/ou em implementação para corrigir a inconsistência, com indicação do estágio atual e de como assegurarão consistência entre metodologia divulgada e



valores publicados;

c) procedimentos adotados para garantir atualização tempestiva das metodologias dos demonstrativos do RGF e da RCL, de modo que reflitam integralmente os parâmetros e critérios efetivamente utilizados nos relatórios/consultas do Tesouro Gerencial que subsidiam a elaboração e publicação dos demonstrativos, evitando lacunas, itens omitidos ou regras não explicitadas;

d) avaliação sobre eventual necessidade de aperfeiçoamentos de transparência nos demonstrativos fiscais já publicados; e

e) opinião técnica da STN acerca do público efetivamente usuário das metodologias dos demonstrativos fiscais, bem como sobre como essa identificação de usuários orienta o nível de detalhamento, rastreabilidade e atualização das metodologias divulgadas.

29. Em atendimento à requisição de informações, a STN prestou esclarecimentos (peça 204), a seguir sintetizados.

Argumento

30. A STN informou que a divergência identificada no demonstrativo da RCL decorreu da ausência da ação orçamentária '00SB - Complementação da União ao Fundeb' na metodologia publicada no portal Tesouro Transparente, embora a parametrização do relatório do Tesouro Gerencial (TG) utilizado para gerar os valores do demonstrativo estivesse correta.

Análise

31. A metodologia da RCL é divulgada juntamente com o demonstrativo da RCL. O meio de divulgação oficial é o Diário Oficial da União (DOU). Adicionalmente, no portal Tesouro Transparente, ambiente em que a STN disponibiliza as informações geradas ou consolidadas pelo Tesouro Nacional, o demonstrativo da RCL e a metodologia utilizada para calculá-la são disponibilizados em formato de planilha Excel. Constatou-se que as metodologias disponibilizadas em ambos os meios de divulgação – DOU e Tesouro Transparente – eram idênticas (peças 196 e 230).

32. Ao contrário do afirmado pela STN, ambas as versões da metodologia já contemplavam a ação '00SB - Complementação da União ao Fundeb'. A divergência originava-se da ausência do programa de governo '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade' nos parâmetros de cálculo das Transferências Constitucionais e Legais – programa ao qual a ação 00SB está vinculada – e não da ausência da própria ação.

33. No Acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5) e ao 2º quadrimestre de 2025 (TC 018.065/2025-2), constatou-se, em ambas as fiscalizações, divergência entre os valores da RCL da União publicados pela STN e os valores calculados segundo a metodologia oficial divulgada. A origem da divergência estava na rubrica de dedução 'Transferências Constitucionais e Legais', especificamente nos valores executados na ação orçamentária '00SB - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB', vinculada ao programa de governo '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade'.

34. Segundo a metodologia divulgada, as 'Transferências Constitucionais e Legais' correspondem às despesas empenhadas (liquidadas + inscritas em restos a pagar não processados), deduzidas dos restos a pagar cancelados, observando simultaneamente três critérios: 'programa de governo', 'ação orçamentária' e 'modalidade de aplicação', cujos valores estão relacionados na metodologia publicada (peças 196 e 230). Em razão dessa lógica, os valores executados na ação orçamentária 00SB somente seriam considerados no cálculo se o programa de governo ao qual ela está vinculada – o 5111 – estivesse relacionado nos parâmetros de 'programa de governo'. Como esse programa não foi incluído na metodologia, os valores da ação 00SB foram excluídos do cálculo, originando a divergência.



35. Conclui-se, portanto, que houve reincidência, no 3º quadrimestre de 2025, da impropriedade constatada no Acompanhamento dos RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2025, no sentido de que a divergência apurada entre os valores da Receita Corrente Líquida da União publicados e os calculados mediante a aplicação da metodologia divulgada decorreu da ausência do programa de governo '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade' nos critérios de apuração da rubrica 'Transferências Constitucionais e Legais'.

Argumento

36. Quanto às medidas adotadas para corrigir a inconsistência, a STN declarou ter ajustado a metodologia mediante a inclusão da ação orçamentária faltante no rol descrito na linha 'Transf. Constitucionais e Legais' e a publicação da nova versão no portal Tesouro Transparente. Para garantir a consistência histórica, a STN esclareceu que todas as ações, mesmo aquelas sem saldo no período corrente, são mantidas no filtro utilizado no TG.

Análise

37. Conforme demonstrado nos §§ 31 a 34, supra, a metodologia originalmente divulgada no portal Tesouro Transparente já contemplava a ação orçamentária 00SB. A divergência decorreu da ausência do programa de governo 5111 nos parâmetros da metodologia, não da ausência da ação em si. Assim, a medida anunciada pela STN – inserção da ação 00SB no rol da metodologia – não é suficiente para sanar a impropriedade. De fato, enquanto o programa 5111 não for incluído nos parâmetros de 'programa de governo', os valores executados na ação 00SB continuarão excluídos do cálculo apurado a partir da metodologia publicada.

38. Embora as manifestações da STN até aqui examinadas não tenham esclarecido adequadamente a causa nem apresentado correção aderente ao problema identificado, os valores da RCL constantes dos demonstrativos oficiais estão corretos, subsistindo a impropriedade apenas na metodologia divulgada, razão pela qual mostra-se suficiente reiterar a deliberação expedida à Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, no sentido 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, c/c art. 48 da mesma lei.

Argumento

39. Acerca das medidas adotadas para garantir a atualização tempestiva das metodologias, a STN aponta a complexidade do Tesouro Gerencial e a dinâmica da execução orçamentária como fatores que dificultam a atualização eficaz das metodologias. Acrescenta que a plataforma tecnológica utilizada pelo TG não dispõe de funcionalidades para automatizar a extração das parametrizações dos objetos utilizados nos relatórios, exigindo atualizações manuais. Em complemento, afirma que está desenvolvendo aplicações para automatizar a elaboração e conferência dos relatórios fiscais, o que deve reduzir erros e aumentar a eficiência desse processo no futuro.

Análise

40. A iniciativa de automação descrita pela STN, embora ainda em fase de desenvolvimento, é relevante para solucionar as inconsistências metodológicas reiteradamente constatadas. Considerando a periodicidade quadrimestral do RGF e a recorrência da impropriedade identificada, revela-se pertinente acompanhar o andamento dessa iniciativa nas próximas fiscalizações. Registra-se, ainda, que a atualização tempestiva das metodologias dos demonstrativos, assim como a dos relatórios disponibilizados aos usuários no Tesouro Gerencial, é condição necessária para a verificação de conformidade dos valores publicados com os critérios declarados, contribuindo para a efetividade do acompanhamento do cumprimento das regras fiscais.

**Argumento**

41. *Em relação ao aperfeiçoamento da transparência dos demonstrativos fiscais, a STN considera que as medidas de transparência já adotadas, como as divulgações no portal Tesouro Transparente e as respostas a solicitações via Lei de Acesso à Informação (LAI), são suficientes para o controle social. Além disso, os relatórios fiscais são elaborados em conformidade com os parâmetros legais e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), que detalha as metodologias e conceitos aplicáveis. Entende, também, que as informações atualmente divulgadas atendem às exigências de transparência previstas na LRF.*

Análise

42. *A avaliação da STN, no sentido de que os instrumentos de transparência atualmente disponíveis são suficientes para o controle social, não afasta a necessidade de aperfeiçoamento contínuo da transparência da metodologia dos demonstrativos fiscais. As impropriedades constatadas nesta e em fiscalizações anteriores evidenciam que a publicidade dos demonstrativos, desacompanhada de metodologia consistente e tempestivamente atualizada, não assegura, por si só, a verificação externa dos valores divulgados. Assim, a manifestação da STN deve ser considerada sem prejuízo da conclusão de que a efetividade da transparência fiscal pressupõe aderência entre os valores publicados e a metodologia divulgada.*

Argumento

43. *Quanto ao público efetivamente usuário das metodologias dos demonstrativos fiscais, a STN considera que esse público está restrito a usuários cadastrados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), como agentes públicos e órgãos de controle interno e externo. Considera, ainda, que a complexidade das metodologias dificulta sua utilização até mesmo por usuários experientes do Tesouro Gerencial, sendo mais eficiente divulgar links de acesso às consultas e objetos gerenciais utilizados na elaboração dos relatórios fiscais, facilitando a auditoria e o uso por usuários autorizados.*

Análise

44. *A tese da STN de que o público efetivo das metodologias dos demonstrativos fiscais se restringe a usuários cadastrados no Siafi merece ressalvas. É verdade que a geração das consultas, relatórios e objetos gerenciais que subsidiam a elaboração dos demonstrativos pressupõe acesso a esse sistema. Esse requisito, contudo, não reduz a relevância da metodologia ao universo de usuários credenciados. Isso porque a metodologia não se destina apenas à replicação operacional da apuração por meio de sistemas, mas também à descrição de ‘como’ os valores publicados foram apurados: há uma explicitação destinada a terceiros acerca dos critérios, filtros e parâmetros empregados na composição dos valores divulgados.*

45. *A LRF estabelece, como pressuposto da responsabilidade fiscal, a ‘ação planejada e transparente’ (art. 1º, § 1º), e aponta o RGF como instrumento de transparência que deve ser divulgado com ‘amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico’ (arts. 48 e 55, § 2º). O art. 48, § 1º, II, desse diploma legal assegura a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações detalhadas de execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos. A LAI reforça esse arcabouço ao consagrar a publicidade como regra, o sigilo como exceção, e ao estabelecer como diretriz a ‘divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações’ (art. 3º, II). O próprio Decreto 10.540/2020 define ‘meio eletrônico de amplo acesso público’ como aquele que não exige cadastramento de usuário ou senha, conceito que permite estabelecer a distinção entre ambientes de acesso público e ambientes com diferentes níveis de acesso.*

46. *Nesse contexto, a identificação do público das metodologias não pode ser reduzida ao público operador do Siafi. A metodologia dos demonstrativos fiscais é o instrumento por meio do qual*

qualquer interessado, como órgãos de controle, pesquisadores, imprensa, organizações da sociedade civil e cidadãos, pode verificar se os valores publicados correspondem ao processo declarado de apuração. Essa função independe de acesso ao sistema, pois é exercida a partir dos documentos públicos disponibilizados nos canais de transparência, como o portal Tesouro Transparente e o próprio Diário Oficial da União. Restringir o público efetivo aos usuários internos equivale, na prática, a transformar a metodologia em documento de uso operacional, esvaziando sua função de transparência.

47. *A impropriedade reiteradamente constatada nesta e em fiscalizações anteriores consiste na divergência entre os valores publicados e os calculados conforme a metodologia divulgada, ilustra precisamente o risco de se subestimar o público externo da metodologia: quando a metodologia é insuficiente para reproduzir os valores publicados, o controle social e a possibilidade de auditabilidade externa ficam comprometidos, ainda que os parâmetros internos estejam corretos. A função da metodologia publicada não é documentar o processo interno da STN para uso próprio, mas permitir que terceiros confirmem, de forma independente, a aderência entre o processo declarado e o resultado divulgado.*

48. *Não se ignora a dificuldade técnica apontada pela STN na atualização manual das metodologias diante da complexidade do Tesouro Gerencial. Esse argumento, todavia, aponta para a necessidade de aprimorar os processos e ferramentas de atualização, e não para reduzir o escopo e o nível de detalhamento das metodologias dos demonstrativos fiscais. A iniciativa de automação em desenvolvimento pela STN é promissora nesse sentido, na medida em que pode viabilizar a geração e a atualização mais tempestiva e confiável dos parâmetros que compõem a metodologia. Também não há óbice a que a STN disponibilize aos órgãos de controle links para consultas, relatórios e objetos gerenciais efetivamente utilizados, bem como informações sobre rotinas de automação em desenvolvimento, desde que tais medidas não sejam tomadas como substitutivas da metodologia pública exigida pelas normas de transparência fiscal.*

49. *Conclui-se, portanto, que os usuários das metodologias dos demonstrativos fiscais compreendem, além dos servidores habilitados no Siafi, todo e qualquer interessado no acompanhamento da gestão fiscal da União, nos termos da LRF c/c art. 3º, II, da LAI. A divulgação de metodologia completa, consistente e tempestivamente atualizada, que descreva fielmente os critérios e parâmetros efetivamente adotados na apuração dos valores publicados, não é, portanto, mera faculdade dos responsáveis pela gestão fiscal e orçamentária, mas condição necessária ao cumprimento dos deveres de transparência e publicidade impostos pelo ordenamento vigente.*

50. *Ante essas considerações, e sem prejuízo da reiteração proposta no item 38 supra, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com detalhamento suficiente para evidenciar, de forma fidedigna e tempestivamente atualizada, os critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, a exemplo da disponibilização de consultas e objetos gerenciais e do desenvolvimento de rotinas de automação.*

51. *Ressalta-se, por fim, que a impropriedade identificada se circunscreve à metodologia divulgada, e não à apuração da RCL em si. De fato, os critérios de cálculo utilizados na apuração estão 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

52. 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

53. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos e Poderes da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Tesouro Gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 - Pessoal e Encargos Sociais e o Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 - Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 3º Quadrimestre de 2025

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.517.735.496.759,09 (Portaria-STN/MF 137/2026)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal \1	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial \2	Limite de 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. Poder Executivo	308.135.752.058	20,302335%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	49,638962%	52,251539%	55,154402%
1.1 Poder Executivo Federal	284.021.285.954	18,713490%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	49,375964%	51,974699%	54,862182%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	24.114.466.104	1,588845%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	52,961503%	55,748951%	58,846115%
1.2.1 Amapá	1.019.988.068	0,067205%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	39,766035%	41,858985%	44,184484%
1.2.2 Roraima	688.789.745	0,045383%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	45,841138%	48,253829%	50,934597%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	18.784.320.416	1,237654%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	56,257019%	59,217915%	62,507799%
1.2.4 MPDFT ⁴	950.734.117	0,062642%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	47,098963%	49,577856%	52,332181%
1.2.5 TJDF ⁵	2.670.633.758	0,175962%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	44,100686%	46,421775%	49,000762%
2. Poder Legislativo	11.871.343.491	0,782175%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	31,286989%	32,933673%	34,763321%
2.1 Câmara dos Deputados	5.365.862.025	0,353544%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	29,218508%	30,756324%	32,465009%
2.2 Senado Federal	4.496.310.142	0,296251%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	34,447818%	36,260861%	38,275353%
2.3 Tribunal de Contas da União	2.009.171.324	0,132380%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	30,785940%	32,406253%	34,206600%
3. Poder Judiciário	39.566.059.817	2,606914%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	43,448567%	45,735334%	48,276186%
3.1 Supremo Tribunal Federal	481.796.536	0,031744%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	43,057312%	45,323486%	47,841457%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	118.028.427	0,007777%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	45,744786%	48,152407%	50,827541%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	1.251.045.243	0,082428%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	36,829801%	38,768212%	40,922002%
3.4 Justiça Militar	524.616.250	0,034566%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	42,898286%	45,156091%	47,664762%
3.5 Justiça Federal	11.414.233.232	0,752057%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	46,168592%	48,598518%	51,298435%
3.6 Justiça Eleitoral	5.607.459.430	0,369462%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	40,043248%	42,150787%	44,492498%
3.7 Justiça do Trabalho	20.168.880.700	1,328880%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	43,522811%	45,813485%	48,358679%
4. Ministério Público	6.091.339.529	0,401344%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	66,890658%	70,411219%	74,322953%
Total da União	365.664.494.895	24,092768%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	48,185536%	50,721617%	53,539485%

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 3º 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.

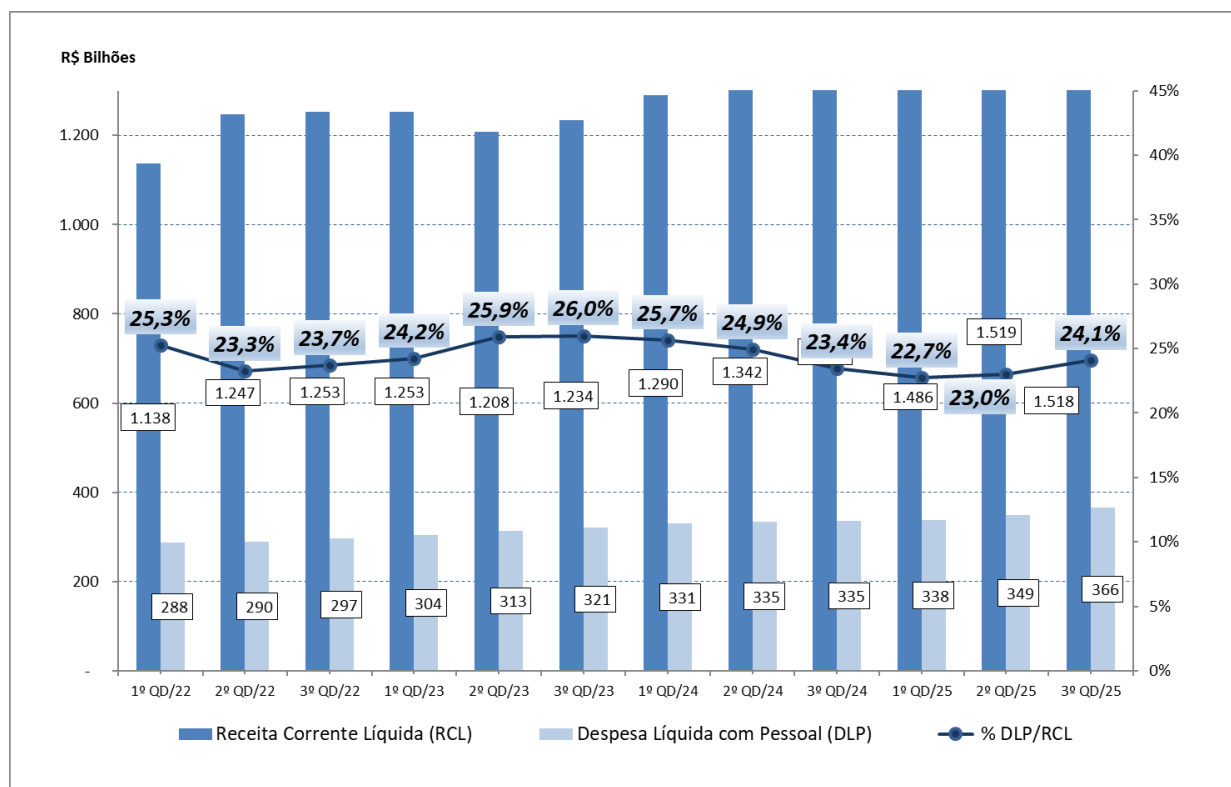
54. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I, e parágrafos, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais.

55. Todos os órgãos dos três Poderes e do Ministério Público da União (MPU) observaram os

limites máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) da despesa com pessoal no 3º quadrimestre de 2025, conforme os montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Apêndice C) e consolidados na tabela anterior.

56. 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 Receita Corrente Líquida da União



Fontes: Elaboração própria, com base na despesa com pessoal dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais e na RCL dos Demonstrativos da RCL publicados pela STN.

57. No 3º quadrimestre de 2025, a relação DLP/RCL atingiu 24,1%, observando-se acréscimo de 0,7 p.p. em relação ao 3º quadrimestre de 2024 (23,4%) e aumento de 1,1 p.p. em relação ao período de apuração imediatamente anterior (23%).

58. Constatou-se o cumprimento integral do Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo) pelos órgãos jurisdicionados fiscalizados, 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, o art. 185 da Lei 8.112/1990 e o Decreto 977/1993.

59. Não se constatou, ademais, o emprego de recursos provenientes de fontes/destinações de recursos vinculadas ao pagamento de inativos e pensionistas para ações alheias a essas finalidades. De fato, as verificações realizadas evidenciaram que as 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, 125 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do FCDF - Contribuição Patronal, 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-se exclusivamente ao

pagamento de aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários de civis e militares, em plena conformidade com as normas de regência, em especial os arts. 167, XI e XII, da Constituição Federal de 1988.

60. *De modo a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Siafi por meio do Tesouro Gerencial, de acordo com essa metodologia. A comparação foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados no Siconfi.*

Despesas com pessoal não executadas orçamentariamente

61. *Nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais, as despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência orçamentária ou financeira, devem ser evidenciadas na linha 'Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente' do Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Anexo 1 do RGF).*

62. *No 3º quadrimestre de 2025, apenas o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT 2) evidenciou em seu RGF despesas com pessoal não executadas orçamentariamente, no valor de R\$ 513.398,05 (peça 142, p. 2), devidamente registradas em nota explicativa ao demonstrativo.*

Inconsistência na apuração da despesa com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima

63. *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).*

64. *As justificativas para essa distorção constam em nota de rodapé (peça 162, p. 5-7), que se transcreve 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.

65. *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.*

66. *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.*

67. *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 a reclassificação das despesas executadas entre janeiro e junho de 2025 para as*

ações orçamentárias corretas. 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.

68. *Concluiu-se, à época, que as distorções observadas decorreram do emprego de marcadores 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 (MGI) para definir classificações e parâmetros orçamentários apropriados, visando garantir a segregação, a comparabilidade e a transparência das informações nos demonstrativos fiscais.*

69. *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’.*

70. *Embora as falhas cometidas, assim como as medidas adotadas visando a 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 por este Tribunal.*

71. *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 1º quadrimestre de 2026 apresentem variações semelhantes às observadas no período ora analisado.*

Divergências identificadas – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Tribunal de Contas da União

72. *Verificaram-se divergências pontuais nos demonstrativos da despesa com pessoal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e do Tribunal de Contas da União. O TJDF, ao ser questionado a respeito da origem da divergência de R\$ 2.014,07 na despesa bruta com pessoal, esclareceu tratar-se de despesa executada com dotação originária do Supremo Tribunal Federal (STF). Orientou-se, então, que ‘para fins fiscais e de registro no demonstrativo de pessoal, a despesa deve ser lançada no demonstrativo do órgão em que foi orçamentariamente executada. (...) tendo a despesa sido executada com orçamento do STF, o registro deve constar no RGF do STF, e não no do TJDF.’ Em resposta, o TJDF informou que procederá à retificação no RGF do 1º quadrimestre de 2026, mediante a exclusão da referida despesa de seu demonstrativo e o registro de nota explicativa (peça 210). As medidas informadas pelo órgão não causarão impacto significativo no cumprimento do limite da despesa com pessoal do TJDF.*

73. *A divergência identificada no demonstrativo da despesa com pessoal do TCU, de aproximadamente R\$ 20 milhões referentes a despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, ensejou a retificação de seu RGF no Siconfi (peça 228) e a republicação desse relatório no DOU (peça 229).*

VI. DISPONIBILIDADES DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

74. *O inciso III do art. 55 da LRF determina que o RGF do 3º quadrimestre deve incluir demonstrativos do montante da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro, da inscrição das despesas em restos a pagar e, quando houver operações de crédito por Antecipação de Receita*



Orçamentária, do cumprimento das regras de vedação e liquidação dessas operações, estabelecidas no art. 38 desse diploma normativo.

75. *A 14ª edição do MDF, válida para o exercício de 2025, estabelece a elaboração e publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar como Anexo 5 do RGF. Nesse demonstrativo, a identificação dos recursos é agregada em grupos de fonte/destinação, subdivididos em vinculados e não vinculados.*

76. *Como esse nível de agregação não é suficiente para refletir a realidade da execução orçamentário-financeira dos órgãos do Ministério Público, dos Poderes Legislativo e Judiciário e da Defensoria Pública nem para atender às necessidades de padronização, divulgação e transparência impostas pela legislação fiscal, o próprio MDF possibilita a subdivisão dos grupos, desde que as linhas definidas no demonstrativo sejam mantidas como totalizadores, de forma a guardar correspondência com a padronização estabelecida para o Siconfi.*

77. *Dessa forma, acrescentou-se ao demonstrativo a informação da fonte/destinação dos recursos, mantendo-se como totalizadores os recursos não vinculados e os vinculados, bem como as totalizações correspondentes às linhas do demonstrativo disponibilizado no Siconfi.*

78. *A classificação de fonte/destinação de recursos vigente para 2025 no âmbito da União está prevista na Portaria-SOF 14.956/2021, a qual foi editada em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021.*

79. *Além de padronizar a codificação de fonte/destinação de recursos a ser utilizada por todos os entes da Federação na elaboração dos orçamentos e na execução contábil e orçamentária, a Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021 passou a associar o conceito de fonte exclusivamente ao destino dos recursos.*

80. *Segundo o § 1º do art. 1º desse ato normativo conjunto, ‘denomina-se fonte ou destinação de recursos o agrupamento de receitas que possuem as mesmas normas de aplicação na despesa’. Por esse conceito, a fonte de recursos passa a identificar exclusivamente a destinação.*

81. *O código de classificação de fontes de recursos segundo a padronização vigente para a União é composto por quatro dígitos, dos quais o primeiro indica o grupo de fontes de recursos, enquanto os demais dígitos correspondem aos códigos de fontes de recursos propriamente ditos.*

82. *O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (DDCRP) visa dar transparência ao montante disponível para fins de inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas, cujo limite é a disponibilidade de caixa líquida, que deve ser apurada pelo ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as suas obrigações financeiras. No DDCRP de 2025, os recursos e as obrigações são identificados por fontes de recursos.*

83. *Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez sem restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com os fornecedores e prestadores de serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.*

84. *Nesse sentido, a prudência fiscal deve nortear o processo de avaliação do grau de liquidez dos ativos e de exigibilidade dos passivos, uma vez que esse princípio pressupõe o emprego de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam superestimados e que passivos e despesas não sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.*

85. *O Manual de Demonstrativos Fiscais orienta a adoção da metodologia constante do*

documento '021301 – Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar – RGF' do Manual Siafi, cuja última atualização ocorreu em setembro de 2019. Na introdução do assunto, a STN ressaltou, quanto às orientações apresentadas no referido documento, que:

Estas orientações representam a metodologia que será adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para apuração do demonstrativo do Poder Executivo Federal. A STN recomenda a utilização desta metodologia por parte dos demais Poderes e Órgãos para a apuração de seus respectivos demonstrativos. A STN recomenda ainda que a eventual adoção, por parte do órgão, de critérios diferentes daqueles apresentados neste documento seja devidamente explicitada e justificada em notas explicativas.

86. *Esse realce é importante porque, de fato, nas instruções e na consulta disponibilizadas, são estabelecidos critérios para o cálculo da disponibilidade líquida do órgão, que, por sua vez, sustentará a inscrição de restos a pagar não processados (RPNP). Essencialmente, a STN inclui, nas disponibilidades e obrigações dos órgãos, os recursos a receber (e a liberar) para pagamento de restos a pagar, bem como os recursos a receber (e a liberar) por Termo de Execução Descentralizada (TED). Esses valores não são contabilizados em contas contábeis financeiras propriamente ditas (Indicador de Superávit Financeiro = 'F'), mas em contas de controle da classe 8. A inclusão dessas contas, conforme o Manual Siafi, deve ser explicitada em nota explicativa.*

87. *Quando as contas de controle não são consideradas, o valor das disponibilidades após a inscrição de restos a pagar não processados geralmente coincide com a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do Balanço Patrimonial do órgão.*

88. *O art. 42 da LRF veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação que não possa ser integralmente paga até seu término, ou que gere parcelas para o exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa. No âmbito do TCU, o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar) consolidou o entendimento de que essa vedação alcança os titulares de todos os Poderes e órgãos dotados de autonomia administrativa, orçamentária e financeira assegurada pela Constituição, independentemente do período de mandato do titular no cargo. Segundo esse entendimento, a regra se projeta até o encerramento do exercício, em 31 de dezembro, em consonância com os princípios que regem o orçamento público, especialmente o da anualidade, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal e nos arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964.*

89. *Desse entendimento decorre a exigência de que o órgão disponha de caixa suficiente para suportar a inscrição de restos a pagar. Apesar disso, a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, com vigência a partir de 2019, passou a adotar, nas instruções de preenchimento do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, um novo referencial de análise:*

Neste demonstrativo, deverão ser apresentados, separadamente, o cálculo da disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados, bem como o cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes. Se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) de recursos ordinários, este montante pode ser utilizado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas. (Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, p. 612) (os destaques constam do texto original)

90. *A 8ª edição do MDF apenas citava que a disponibilidade de caixa deveria ser calculada para cada uma das vinculações e, em sequência, a disponibilidade de recursos não vinculados. A edição do MDF válida para o exercício de 2025 reproduz, sem os destaques, o parágrafo introduzido para o exercício de 2019 (página 612).*

91. *O objetivo do demonstrativo é dar transparência ao equilíbrio entre a geração de*

obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como entre a inscrição em restos a pagar não processados e o caixa disponível. Nesse sentido, constatado que, ao final do exercício financeiro, as disponibilidades líquidas de caixa em determinada fonte de recursos vinculados são insuficientes para honrar os restos a pagar de despesas não liquidadas, o órgão deve avaliar se dispõe de recursos ordinários (não vinculados) suficientes para cobrir essa insuficiência, conforme previsto no MDF. Havendo recursos ordinários disponíveis, estes podem ser utilizados para tal finalidade; inexistindo saldo suficiente de recursos livres, o órgão deve adotar as providências necessárias para promover o reequilíbrio dessa equação, seja mediante cancelamento de restos a pagar, seja por meio de ajustes na programação financeira.

92. Com efeito, constatada insuficiência de disponibilidade de caixa em determinada fonte de recursos vinculados, o MDF admite que eventual saldo de disponibilidade de caixa líquida de recursos ordinários – isto é, recursos não vinculados – remanescente após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício seja utilizado para cobrir esse desequilíbrio. Desse modo, a existência de recursos de livre aplicação suficientes pode suprir a insuficiência verificada em fontes vinculadas, sem que seja necessária, nesse caso, a adoção de medidas adicionais de reequilíbrio, em consonância com o art. 42 da LRF, c/c o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar) e com o entendimento expresso no Manual de Demonstrativos Fiscais (14ª edição, p. 612).

93. Com a finalidade de subsidiar a verificação do cumprimento da norma, foram consolidadas, a partir das informações das versões finais dos demonstrativos, na forma do Apêndice D deste relatório, as disponibilidades financeiras dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF em 31/12/2025. Um resumo dessas informações é apresentado na tabela a seguir. Inicialmente, apuraram-se, para cada órgão, a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras, a disponibilidade de caixa líquida e os valores inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício de 2025. A partir dessa apuração, procedeu-se ao exame global das disponibilidades e, posteriormente, à análise individualizada por fonte/destinação de recursos. No caso do Poder Executivo, essa análise é também apresentada por grupos de destinação de recursos.

Tabela 3 – Disponibilidades de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar Não Processados em 2025

Poderes / Órgãos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações \1	Disponibilidade de Caixa Líquida	Inscrição de Restos a Pagar Não Processados do Exercício	R\$ milhões Suficiência após a inscrição de RPNP
	(1)	(2)	(3) = (1) – (2)	(4)	(5) = (3) – (4)
Poder Executivo	2.173.227	192.166	1.981.061	220.250	1.760.811
Poder Legislativo	6.323	448	5.876	658	5.218
1. Câmara dos Deputados	4.233	202	4.031	315	3.717
2. Senado Federal	1.301	139	1.161	243	918
3. Tribunal de Contas da União	789	107	683	100	582
Poder Judiciário	22.819	1.873	20.946	3.691	17.255
1. Supremo Tribunal Federal	354	41	313	80	233
2. Conselho Nacional de Justiça	104	18	86	7	79
3. Superior Tribunal de Justiça	695	150	545	99	447
4. Justiça Militar da União	91	24	67	33	35
5. Justiça Federal	6.184	555	5.629	2.619	3.010
6. Justiça Eleitoral	3.626	357	3.269	366	2.903
7. Justiça do Trabalho	10.435	663	9.772	371	9.402
8. Justiça do DF e dos Territórios	1.330	65	1.265	117	1.147
Ministério Público	783	41	742	56	686
Total Geral	2.203.152	194.528	2.008.625	224.655	1.783.970

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do 3º quadrimestre de 2025.

Nota: \1 As Obrigações compreendem os Restos a Pagar Processados (de Exercícios Anteriores e do Exercício), os Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores e as Demais Obrigações Financeiras.

94. Os valores publicados nos Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa foram objeto de

verificação, utilizando-se os valores registrados no Siafi e a metodologia de cálculo de disponibilidades de caixa editada pela STN. Assim, verificou-se, para todos os órgãos, tanto a disponibilidade global, que está evidenciada no Apêndice D deste relatório, quanto a disponibilidade por fonte de recursos. No caso do Poder Executivo, essas fontes são consolidadas em grupos de destinação de recursos.

95. Consideradas todas as fontes de recursos – livres e vinculadas – conjuntamente, nenhum órgão apresentou disponibilidade líquida de caixa negativa após a inscrição de restos a pagar não processados. Esse resultado consolidado, contudo, não afasta a necessidade de exame individualizado por fonte de recursos, conforme analisado a seguir.

96. Examinando-se separadamente por fonte de recursos, identificaram-se órgãos com disponibilidades negativas – alguns em recursos não vinculados, outros em fontes vinculadas. A Tabela 4 relaciona essas ocorrências.

Tabela 4 – Órgãos com Insuficiência de Recursos após a Inscrição de Restos a Pagar Não Processados

Órgão	Fonte de Recursos	Insuficiência (R\$)	Recursos Livres (R\$) ¹
Justiça Federal da 1ª Região (TRF 1)	000 - Recursos Livres da União	37.020,53	-
Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT 13)	000 - Recursos Livres da União	1.111.997,55	-
Justiça Federal da 5ª Região (TRF 5)	056 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União	7.960,85	10.897,94
Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT 16)	056 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União	3.159,26	4.996.154,20
Defensoria Pública da União (DPU)	052 - Recursos Livres da UO	106.207,15	389.118.105,89

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do 3º quadrimestre de 2025.

Nota: 1/ Disponibilidade de caixa líquida após a inscrição de Restos a Pagar Não Processados na Fonte 000 - Recursos Livres da União.

97. O desequilíbrio de caixa apresentado pela Justiça Federal da 1ª Região (TRF 1) em recursos de livre aplicação foi acompanhado das medidas adotadas pelo órgão para sanear-lo, conforme nota de rodapé aposta ao demonstrativo: ‘3. A insuficiência de recursos de R\$ 37.020,53 na fonte 000 foi corrigida em 2026 com a anulação de empenho da UG 090037 – JFAP’. De fato, o órgão procedeu ao lançamento contábil de cancelamento de empenho em 23/1/2026, comprovado pelo documento Siafi 2026RO000036, UG 090037 (peça 212).

98. O Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT 13) também apresentou disponibilidade de caixa líquida negativa em recursos de livre aplicação – fonte 000 (Recursos Livres da União), no valor de R\$ 1.111.997,55. O próprio órgão, reconhecendo o desequilíbrio, noticiou em nota de rodapé que solicitou ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) o ‘remanejamento de recursos financeiros da fonte 1056 com saldo suficiente para a 1000, no valor de R\$ 1.111.997,55, em razão da insuficiência financeira identificada no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2025’.

99. Em decorrência do desequilíbrio identificado e da solicitação de remanejamento registrada, expediu-se mensagem eletrônica ao TRT 13 (peça 214) para esclarecer que a utilização de recursos vinculados ao pagamento de benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União (Fonte 056) para cobertura de insuficiência em Recursos Livres (Fonte 000) contraria o art. 8º, parágrafo único, da LRF, que restringe a aplicação de recursos legalmente vinculados ao atendimento de sua finalidade específica. Na mesma comunicação, requisitou-se ao órgão a apresentação das medidas adotadas para regularizar a impropriedade identificada, acompanhadas da respectiva documentação comprobatória.

100. Contudo, o TRT 13 não atendeu integralmente à solicitação (peça 215), o que levou a equipe de fiscalização a buscar esclarecimentos junto ao Órgão Setorial de Orçamento e Finanças da Justiça do Trabalho, a Secretaria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do

Trabalho (Seofi/CSJT).

101. *A Seofi/CSJT informou (peça 216) que a inconsistência decorreu de lançamento contábil incorreto – anulação de despesa vinculada a empenho na Fonte 056 (2025NE000174) com indicação indevida de empenho (2025NE000034) na Fonte 000, no documento 2025FL000216 –, o qual provocou desequilíbrio entre o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial e o saldo das disponibilidades por destinação de recursos, situação evidenciada nas equações contábeis do Siafi (Eq. 0197 e 0198).*

102. *Como o exercício de 2025 já se encontrava encerrado, foram realizadas tratativas com a STN (peça 217) com vistas à regularização da ocorrência, das quais resultou o ajuste contábil 2026NL003046 (peça 218), medida suficiente para que, na ausência de inconsistência contábil, a unidade voltasse a apresentar reequilíbrio de fontes.*

103. *Para recomposição dos saldos, a Seofi/CSJT realizou ajustes da programação financeira do TRT 13 (peça 219), com previsão de correção definitiva em 20/3/2026. Adicionalmente, o CSJT, por meio do Ofício CSJT.GP.SG.SEOFI 71/2026, requisitou ao TRT 13 a comprovação das medidas adotadas e recomendou o aperfeiçoamento das equipes responsáveis pelos demonstrativos fiscais.*

104. *As informações prestadas pela Seofi/CSJT evidenciam que a inconsistência identificada decorreu de falha operacional na execução dos registros contábeis, não havendo elementos que indiquem má-fé por parte dos gestores do TRT 13. Consideradas as providências adotadas para correção do lançamento, recomposição dos saldos entre fontes e saneamento da inconsistência, tem-se por suficiente a documentação encaminhada para considerar a situação regularizada.*

105. *Em relação às insuficiências observadas em fontes vinculadas, a Justiça Federal da 5ª Região (TRF 5), apesar de dispor de recursos livres suficientes para reequilibrar a disponibilidade líquida de caixa na Fonte 056, registrou em nota de rodapé do próprio demonstrativo (peça 143, p. 2) que cancelou empenhos em valor suficiente para anular a mencionada insuficiência, o que foi comprovado pelo documento Siafi 2026RO000111, UG 090009 (peça 220).*

106. *O Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT 16), por sua vez, apesar de ter registrado justificativa para a insuficiência apresentada na Fonte 056, dispunha de recursos de livre aplicação suficientes para reequacionar o saldo negativo apresentado, sendo desnecessária, portanto, a adoção de ações corretivas.*

107. *Já a Defensoria Pública da União (DPU) apresentou insuficiência de disponibilidades na Fonte 052 - Recursos Próprios Livres da Unidade Orçamentária, no montante de R\$ 106.207,15. O órgão atribuiu tal insuficiência à ausência de repasse financeiro por parte do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), conforme previsto no Termo de Compartilhamento de Imóvel e Rateio de Despesas 1/2024, firmado entre os dois órgãos, nos termos dos esclarecimentos prestados na mensagem juntada à peça 221.*

108. *A DPU fundamentou sua justificativa na Macrofunção Siafi 020317 - Restos a Pagar, que permite a inscrição de despesas em Restos a Pagar desde que haja garantia de liberação dos recursos financeiros pela unidade descentralizadora. Em suporte à justificativa, o órgão apresentou a seguinte documentação comprobatória (peças 222 a 224):*

- a) Termo de Compartilhamento de Imóvel e Rateio de Despesas 1/2024, celebrado com o Inmetro, que prevê, em sua cláusula 6.6, a liberação dos recursos financeiros necessários ao pagamento das despesas compartilhadas;*
- b) comunicação oficial ao Inmetro, realizada antes do encerramento do exercício de 2025, informando os valores a serem inscritos em Restos a Pagar, em conformidade com as orientações da Macrofunção Siafi 020318 - Encerramento do Exercício; e*

c) mensagem eletrônica do Inmetro confirmando a previsão de repasse dos recursos financeiros correspondentes.

109. Embora indique a intenção do Inmetro de honrar o compromisso financeiro, a documentação apresentada não afasta os riscos inerentes à efetivação do repasse. Com efeito, não há mecanismos de garantia que assegurem a execução da transferência em tempo hábil, subsistindo a possibilidade, mesmo que remota, de atrasos ou inadimplência por parte do Inmetro, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, com potenciais impactos sobre a gestão fiscal da DPU.

110. O art. 1º, § 1º, da LRF estabelece que a gestão fiscal deve se pautar pela transparência e pela prudência, com a adoção de medidas que previnam riscos e corrijam desvios aptos a comprometer o equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, a melhor prática fiscal impõe que a DPU não considere como certa a transferência de recursos do Inmetro, mesmo havendo previsão contratual e comunicação formal.

111. Entretanto, o montante global de recursos livres disponíveis apresentado no demonstrativo da DPU, sustentado pelo saldo expressivo da Fonte 000 - Recursos Livres da União (superior a R\$ 389 milhões, conforme Tabela 4), é suficiente para cobrir a insuficiência verificada na Fonte 052, o que, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais, afasta a caracterização de inconformidade com o art. 42 da LRF. Não se identificou, portanto, fundamento para propor deliberação corretiva ao Tribunal. Considerou-se suficiente encaminhar orientação à DPU (peça 225) indicando as medidas a serem adotadas em situações semelhantes, com vistas a evitar a reincidência de insuficiências financeiras e assegurar o cumprimento das normas de responsabilidade fiscal.

112. Diante do exposto, conclui-se que a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, é regular e compatível com as disponibilidades de caixa discriminadas por fonte/destinação de recursos.

VI.1 Disponibilidade por Grupos de Destinação de Recursos – Poder Executivo

113. A disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo no final dos exercícios de 2025 e 2024, após a inscrição em Restos a Pagar Não Processados, com os valores discriminados conforme a estrutura de grupos de destinação de recursos, é apresentada na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Disponibilidade de Caixa Líquida após a Inscrição de Restos a Pagar Não Processados – Poder Executivo – 2025 e 2024

R\$ milhões

Grupo de Destinação de Recursos	Disponibilidade de Caixa Líquida após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados				% Total	
	2025	2024	Var. (R\$ milhões)	Var. %	2025	2024
Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)	101.570	44.981	56.589	125,8%	5,8%	3,2%
Total de Recursos Vinculados (II)	1.659.241	1.371.440	287.801	21,0%	94,2%	96,8%
1. Recursos Vinculados à Educação	42.832	34.594	8.238	23,8%	2,4%	2,4%
2. Recursos Vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)	73.120	70.651	2.469	3,5%	4,2%	5,0%
3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)	560	522	38	7,2%	0,0%	0,0%
4. Recursos Vinculados à Previdência Social	133	-3.136	3.268	-104,2%	0,0%	-0,2%

Grupo de Destinação de Recursos	Disponibilidade de Caixa Líquida após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados				% Total	
	2025	2024	Var. (R\$ milhões)	Var. %	2025	2024
(RGPS)						
5. Recursos da Dívida Pública	1.179.892	871.306	308.586	35,4%	67,0%	61,5%
6. Recursos Vinculados a Transferências a Estados, DF, Municípios	10.218	11.221	-1.004	-8,9%	0,6%	0,8%
7. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	355.124	385.272	-30.147	-7,8%	20,2%	27,2%
8. Recursos Extraorçamentários	69	114	-46	-39,8%	0,0%	0,0%
9. Recursos Não Classificados	-2.707	895	-3.602	-402,6%	-0,2%	0,1%
Total (III) = (I + II)	1.760.811	1.416.421	344.390	24,3%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria, com dados dos RGFs do 3º quadrimestre do Poder Executivo de 2025 e de 2024.

114. Analisando-se os dados apresentados na Tabela 5, verifica-se que o total das disponibilidades ao final de 2025 (R\$ 1,76 trilhão) superou as de 2024 (R\$ 1,42 trilhão) em 24,3%. Em termos nominais, isso representa um aumento aproximado de R\$ 344 bilhões. Além disso, os recursos de livre aplicação (não vinculados ou ordinários) mais que dobraram de um exercício para o outro (125,8% de aumento), passando de R\$ 45 bilhões para R\$ 101,6 bilhões.

115. Na análise da participação dos grupos no conjunto de recursos, tem-se que 94% dos recursos são vinculados: 67% à dívida pública e 20% a Fundos, Órgãos e Programas, os quais se mantiveram como grupos dominantes em termos de participação. Cabe notar, contudo, que o grupo de Fundos, Órgãos e Programas registrou redução de 8% em relação a 2024.

116. Tanto em 2024 quanto em 2025, os recursos da dívida pública são os de maior representatividade, respondendo isoladamente por cerca de 67% do total das disponibilidades. O crescimento de 35,4% nesse grupo – de R\$ 871 bilhões para R\$ 1,18 trilhão – reforça o peso crescente do serviço da dívida na composição das disponibilidades de caixa da União.

117. Diferentemente do exercício anterior, o Poder Executivo não apresentou insuficiência de recursos vinculados ao Regime Geral da Previdência Social (Grupo 4) em 2025, registrando saldo positivo de R\$ 133 milhões. Trata-se de reversão relevante em relação ao déficit de R\$ 3,14 bilhões observado em 2024. Em contrapartida, o grupo 'Recursos Não Classificados' (Grupo 9) passou de uma disponibilidade positiva de R\$ 895 milhões em 2024 para uma disponibilidade negativa de R\$ 2,71 bilhões em 2025, variação que merece atenção pela dificuldade de diagnóstico associada à ausência de classificação desses recursos, analisada de forma detalhada a seguir.

118. O art. 42 da LRF estabelece que é vedado ao titular de Poder ou órgão executar, nos últimos dois quadrimestres do mandato, despesa que não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. A verificação do cumprimento desse dispositivo é feita mediante a verificação da existência de disponibilidade financeira suficiente para fazer face à inscrição de Restos a Pagar Não Processados ao final do exercício.

119. A apuração leva em conta a vinculação dos recursos, uma vez que fontes vinculadas não podem garantir obrigações estranhas àquelas para as quais foram legalmente destinadas. Esse critério é aderente ao parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual 'os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso'. Dessa forma,

eventuais saldos negativos em grupos de recursos vinculados podem ser cobertos por disponibilidades de recursos livres.

120. Para o Poder Executivo, essa apuração pode ser realizada por diferentes critérios: a) de forma individualizada, por fonte de recursos; b) de forma agregada, por grupos de destinação de recursos, tais como recursos vinculados à educação, à seguridade social, a fundos, órgãos e programas, entre outros; ou c) de forma global, considerando a totalidade das disponibilidades e obrigações. Na agregação por grupo, a suficiência tende a ser maior, pois fontes negativas dentro de um grupo são compensadas por fontes positivas do mesmo grupo.

121. A apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2025 pelo Poder Executivo federal é demonstrada na Tabela 6, segundo os três critérios metodológicos aplicáveis, com base em dados extraídos do Siafi, por meio da ferramenta Tesouro Gerencial, e do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) do 3º quadrimestre de 2025 publicado no DOU e homologado no Siconfi (peça 162, p. 13).

Tabela 6 – Cumprimento do art. 42 da LRF em 2025 – Poder Executivo

Critério	Suficiência Recursos Não Vinculados/Ordinários (A)	Valores Negativos (B) ¹	R\$ milhões
			Suficiência Final (C) = (A) – (B)
Grupos de Destinação de Recursos	101.570	2.707	98.863
Fontes de Recursos	101.570	8.538	93.032
Global (Soma de Todas as Disponibilidades)	101.570	—	101.570

Fonte: Elaboração própria, com dados do RGF do 3º quadrimestre do Poder Executivo de 2025.

Nota: ¹ Soma das insuficiências em fontes de recursos ou grupos de destinação de recursos.

122. A disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo, apurada segundo qualquer dos critérios metodológicos aplicáveis, é suficiente para honrar os restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício de 2025. Pelo critério global, a disponibilidade líquida final totalizou R\$ 1.760.811 milhões. Pelos critérios de compensação com recursos ordinários, a suficiência final foi de R\$ 98.863 milhões na agregação por grupo de destinação de recursos e R\$ 93.032 milhões na agregação por fonte de recursos.

123. Assim, diante do quadro apresentado, propõe-se considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição em restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos. Ressalta-se, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo ‘Recursos Não Classificados’, no valor de R\$ 2,71 bilhões, cuja cobertura é assegurada pela disponibilidade positiva de R\$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados.

124. Considerando as disponibilidades de caixa líquidas após a inscrição de restos a pagar não processados do Poder Executivo ao final do 3º quadrimestre de 2025, por fonte de recursos, foram identificadas 21 fontes com disponibilidade de caixa líquida negativa, totalizando R\$ 8.538 milhões. Desse total, 88% concentram-se em 6 fontes, conforme demonstrado na tabela seguinte.

Tabela 7 – Insuficiência da Caixa Líquida por Fonte de Recursos em 2025 – Poder Executivo

Código	Descrição da Fonte	Valor (R\$ milhões)	Part. %	Acum. %
014	Rec. FS Dest. Educ. Pública e Saúde Básica	2.984	35%	35%
490	Recursos a Classificar	1.947	23%	58%
-9	Não se Aplica (código inexistente)	760	9%	67%
001	Rec. Livres da Seguridade Social	703	8%	75%
123	Seg. Social / Superávit Fin. Dívida Pub.	702	8%	83%
209	Transf. Const. FNE (Setor Produtivo NE)	393	5%	88%
TOTAL	6 Fontes (mais representativas)	7.489	88%	

Código	Descrição da Fonte	Valor (R\$ milhões)	Part. %	Acum. %
213	Cotas Estaduais/Municipais Salário-Educacao	347	4%	92%
210	Transf. Const. FNE - Semiárido	234	3%	95%
208	Transf. Const. FCO	213	2%	97%
207	Transf. Const. FNO	201	2%	99%
—	Demais (11 Fontes)	56	1%	100%
TOTAL	21 Fontes	8.538	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados do RGF do 3º quadrimestre do Poder Executivo de 2025.

125. No bojo da análise por fonte de recursos, merecem destaque os saldos negativos observados na Fonte '490 – Recursos a Classificar' e na rubrica '-9 Não se Aplica', valores esses que compõem o Grupo de Destinação de Recursos '9. Recursos Não Classificados' – o único a apresentar insuficiência de caixa líquida negativa ao final de 2025.

126. Juntos, esses dois itens somaram R\$ 2.707 milhões em disponibilidade negativa, representando 32% do total do déficit apurado ao nível de fonte. Individualmente, a Fonte 490 respondeu por R\$ 1.947 milhões (23%) e a rubrica '-9' por R\$ 760 milhões (9%).

127. A natureza desses registros distingue-se das demais fontes com saldo negativo: enquanto nas fontes com vinculação constitucional ou legal a insuficiência pode indicar comprometimento de recursos com destinação específica, no Grupo 9 a insuficiência decorre, por definição, de recursos pendentes de identificação e classificação definitiva.

128. Diante da representatividade dos saldos negativos do Grupo 9 e de sua natureza atípica, entendeu-se necessário solicitar esclarecimentos à Secretaria do Tesouro Nacional (peça 226) acerca dos fatores que levaram ao surgimento dos saldos negativos já mencionados, das razões pelas quais esses recursos permaneceram sem classificação no encerramento do exercício de 2025, das providências adotadas para sanar a situação verificada e evitar sua recorrência em exercícios futuros e das implicações dos saldos negativos não classificados sobre a programação financeira de 2026.

129. Em atenção à solicitação expedida, o órgão esclareceu (peça 227), primeiramente, que os saldos negativos na Fonte 490 e na rubrica '-9' decorrem das características transitórias do processo de arrecadação via Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), no qual os ingressos financeiros são inicialmente contabilizados em fonte provisória, até que se disponha das informações necessárias à sua classificação definitiva. Especificamente, os valores em questão referem-se ao terceiro decêndio de dezembro, cujos recursos ingressam na Conta Única do Tesouro Nacional no primeiro dia útil do ano seguinte, mas cuja classificação retroage ao último dia do exercício encerrado – mecanismo que produz saldo negativo transitório nessas rubricas ao final do ano.

130. Declarou, adicionalmente, que a não classificação ao final do exercício é inerente à dinâmica operacional descrita, já analisada pelo TCU no Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), no âmbito do qual a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil detalhou as dificuldades técnicas e operacionais do processo de classificação das receitas arrecadadas via DARF.

131. Esclareceu, por fim, que a existência de saldos negativos transitórios em recursos não classificados não implica, por si só, descumprimento do art. 42 da LRF, uma vez que os valores envolvidos não superam os recursos ordinários disponíveis no Poder Executivo, não configurando assunção de obrigações sem disponibilidade financeira. Ademais, tal situação resulta de rotinas operacionais contínuas e regulares do processo de arrecadação, sendo a inversão observada no último dia do exercício naturalmente regularizada pelo ingresso financeiro ocorrido no primeiro dia útil do ano subsequente, e, por essas razões, não causa impacto relevante na programação financeira de 2026.

132. Os esclarecimentos fornecidos pela STN são suficientes para afastar o risco de afronta à legislação fiscal. De fato, a explicação do mecanismo de arrecadação via DARF e a referência ao Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário, relatório de auditoria financeira do TC 008.777/2023-3, rel. Min. Vital do Rêgo, contextualizam adequadamente a origem e a natureza transitória dos saldos negativos observados no Grupo 9. Ademais, a conclusão de que os valores não configuram violação ao art. 42 da LRF, por não superarem os recursos ordinários disponíveis, está respaldada na LRF e na jurisprudência do TCU (art. 42 da LRF, Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

133. Em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), verificou-se que nenhum dos grupos de destinação de recursos vinculados à seguridade social apresentou disponibilidade de caixa líquida negativa após a inscrição em RPNP no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar relativo ao 3º quadrimestre de 2025 do Poder Executivo.

134. A suficiência das disponibilidades de caixa em grupos de destinação de recursos vinculados à seguridade social do Poder Executivo continuará a ser monitorada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) nas fiscalizações dos Relatórios de Gestão Fiscal do último quadrimestre do exercício, em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo).

VII. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

135. 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).

136. 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 sobre as 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.

137. 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.

138. 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 limites para as demais esferas de governo. Já o Congresso Nacional não fixou limite para a dívida mobiliária federal.

139. 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 como parâmetro a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB) e como objetivo a estabilização desta relação.

140. *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 3º quadrimestre de 2025.*

141. *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.*

142. *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.*

143. *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).*

144. *Nesta averiguação, foi constatada divergência no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF), que diz respeito à inserção do demonstrativo no Siconfi com dados arredondados na casa dos milhares (inclusive com erros). Tal situação, no entanto, não se deu nos dados referentes ao 3º quadrimestre de 2025, mas na retificação dos valores do quadrimestre anterior (2º quadrimestre).*

145. *Este problema foi tratado em reunião com a STN, formalizado por diligência e resolvido conforme resposta à peça 213, ou seja, com a correção dos erros no demonstrativo do Siconfi (correção da retificação, que havia sido realizada com valores arredondados).*

VII.1 Dívida Consolidada

146. *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).*

147. *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).*

148. *O estabelecimento do limite para a Dívida Consolidada é competência do Senado Federal (conforme o inciso VI do art. 52 da Constituição) e o 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.

149. 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). Desse 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.

150. 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.

151. A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se paute pelas balizas estabelecidas na LRF e, além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, para que possibilite a esta Corte de Contas efetuar os alertas previstos na LRF (art. 59, § 1º, inciso III), nos casos em que o montante apurado superar 90% do respectivo limite. Embora os limites não tenham sido estabelecidos, o Regime Fiscal Sustentável estabeleceu regra que objetiva a estabilização da dívida (no caso, da relação DBGG/PIB).

152. 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.

153. A Tabela 8 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 3º quadrimestre de 2025 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 8 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 3º Quadrimestre de 2024	Até o 1º Quadrimestre de 2025	Até o 2º Quadrimestre de 2025	Até o 3º Quadrimestre de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	9.967.635.161	10.425.698.272	10.968.303.086	11.545.342.915	5,26	15,83
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	9.774.068.510	10.253.578.543	10.865.117.555	11.442.439.148	5,31	17,07
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	6.958.206.651	7.303.987.127	7.837.793.949	8.306.731.840	5,98	19,38
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-2.695.461	-2.512.880	-2.552.335	-1.160.539	-54,53	-56,94
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no Bacen)	2.517.512.689	2.692.235.822	2.774.385.516	2.860.607.717	3,11	13,63
Dívida Securitizada	7.418.345	6.485.249	6.953.353	2.278.189	-67,24	-69,29
Dívida Mobiliária Externa	293.626.286	253.383.225	248.537.072	273.981.942	10,24	-6,69
Relações Financeiras entre a União/Bacen (L. 13.820/2019)	95.195.050	0	0	0	0,00	-100,00
Dívida Contratual	91.929.539	98.057.941	88.462.496	92.042.540	4,05	0,12
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	522.622	67.560.388	7.254.509	4.505.369	-37,90	762,07
	1.922.411	1.804.944	1.737.006	0	-	-100,00
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)					100,00	
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	3.997.030	4.696.457	5.731.520	6.355.858	10,89	59,01
Deduções (II)	2.857.925.135	3.064.409.405	3.266.823.561	3.522.327.985	7,82	23,25
Ativo Disponível	1.627.514.230	1.737.630.506	1.867.880.881	2.063.884.698	10,49	26,81
Haveres Financeiros	1.360.404.966	1.501.009.325	1.526.668.872	1.607.517.633	5,30	18,16
(-) Restos a Pagar Processados	-129.994.061	-174.230.426	-127.726.192	-149.074.346	16,71	14,68

Especificação	Até o 3º Quadrim. de 2024	Até o 1º Quadrim. de 2025	Até o 2º Quadrim. de 2025	Até o 3º Quadrim. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	7.109.710.026	7.361.288.867	7.701.479.525	8.023.014.931	4,17	12,85
Receita Corrente Líquida – RCL	1.430.035.654	1.486.166.039	1.518.925.094	1.517.735.497	-0,08	6,13
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	697,02%	701,52%	722,11%	760,70%	5,34	9,14
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	497,17%	495,32%	507,03%	528,62%	4,26	6,33
% da DM sobre a RCL (DM / RCL)	683,48%	689,93%	715,32%	753,92%	5,40	10,30

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

154. Inicialmente, convém ressaltar que, na publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2025, houve retificação dos dados referentes ao quadrimestre anterior (2º quadrimestre de 2025). Tal retificação decorre da correção, com redução, do saldo devedor referente a precatórios constantes na tabela sob o título ‘Pecatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)’. A redução realizada no montante anteriormente divulgado foi de R\$ 38,5 bilhões, que se refere aos valores que já haviam sido pagos por meio da ação orçamentária ‘OOWU – Sentenças judiciais transitadas em julgado (Pecatórios)’ e que não haviam sido deduzidos. Tal retificação afetou os montantes da DC e da DCL, com impacto também nos respectivos indicadores (% da RCL), sendo que, no caso da DCL, o indicador foi retificado de 509,57% para 507,03%.

155. Na esfera federal, a Dívida Consolidada atingiu R\$ 11,5 trilhões ao final do 3º quadrimestre de 2025, com crescimento de 5,26% (R\$ 577 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.

156. O crescimento da Dívida Consolidada, no 3º quadrimestre de 2025, decorreu do acréscimo de igual cifra (R\$ 577 bilhões) à Dívida Mobiliária, o que representou um crescimento de 5,31% desta. Note-se que, com a correção do saldo devedor de precatórios, o resultado das variações nos demais componentes da Dívida Consolidada foi inferior a R\$ 0,3 bilhão, embora as variações tenham sido significativas (em termos relativos).

157. O crescimento da Dívida Mobiliária decorreu principalmente do acréscimo de R\$ 469 bilhões à carteira de títulos públicos ‘em mercado’ (com aumento de 5,98%), a qual atingiu o montante de R\$ 8,3 trilhões. Em termos relativos, o maior crescimento dos componentes da DM se deu no saldo da Dívida Mobiliária Externa (títulos com fluxos de recebimento e pagamento em dólares americanos), que cresceu 10,24% (R\$ 25 bilhões) devido principalmente a novas emissões, ocorridas em setembro e novembro de 2025, e cujo saldo representa pouco mais de 2% da DM (R\$ 274 bilhões). Desse modo, mais de 97% do montante da Dívida Mobiliária é classificado como dívida ‘interna’ (embora parte dos detentores dos títulos sejam ‘não residentes’, aproximadamente 10%, conforme divulgado pelo Tesouro Nacional).

158. No saldo da Dívida Mobiliária estão incluídos R\$ 2,86 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 aproximadamente 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 desse saldo foi de 3,11% (R\$ 86 bilhões).

159. O saldo de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional na ‘carteira Bacen’, além de compor a Dívida Consolidada (bem como a DCL, analisada a seguir), é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), cujo montante encerrou o 3º quadrimestre de 2025 em R\$ 8,31 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 divulgada pela STN no Relatório Mensal da Dívida e que, ao final do mesmo período, somou R\$ 8,64

trilhões (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd).

160. Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu R\$ 321 bilhões (4,17%) no 3º quadrimestre de 2025, totalizando R\$ 8,02 trilhões ao final do exercício. 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).

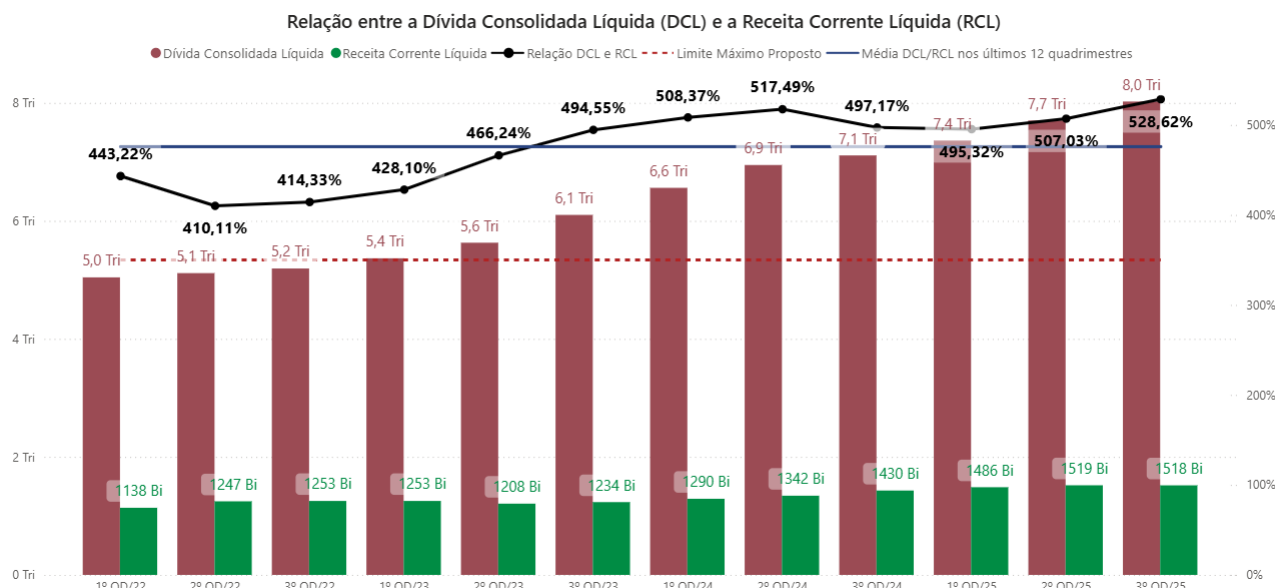
161. Neste contexto, há que se considerar que a variação na DCL (aumento de 4,17%) demonstra elevado crescimento do endividamento, embora inferior ao aumento da Dívida Consolidada (5,26%) e da Dívida Mobiliária (5,31%). Tal variação da DCL deve-se ao fato de que as deduções da DC aumentaram 7,82% (R\$ 256 bilhões).

162. No acumulado de doze meses, a DCL cresceu 12,85% (R\$ 913 bilhões) e a Dívida Consolidada cresceu 15,83% (R\$ 1,58 trilhão). Tais crescimentos superam bastante a inflação oficial do período, haja vista que o IPCA registrou alta de 4,26% em 2025. A título de referência, convém registrar que, no mesmo período, a Dívida Líquida do Setor Público avançou de 61,30% para 65,26% do PIB e a Dívida Bruta do Governo Geral (conceito Bacen) subiu de 76,27% para 78,66% do PIB (conforme consulta realizada em 9/3/2026 ao Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Bacen – séries temporais 4513 e 13762, respectivamente, disponível em www3.bcb.gov.br/sgspub).

163. Quanto aos parâmetros fiscais, verificou-se aumento na relação DCL/RCL, que saiu de 507,03% ao final do 2º quadrimestre de 2025 (após retificação – 509,57% na publicação original) para 528,62% ao final do 3º quadrimestre de 2025, o que foi potencializado pela estagnação da RCL no quadrimestre (decréscimo de 0,08%). 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.

164. O gráfico a seguir apresenta a evolução do referido indicador nos últimos doze quadrimestres.

Gráfico 4 – Relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida

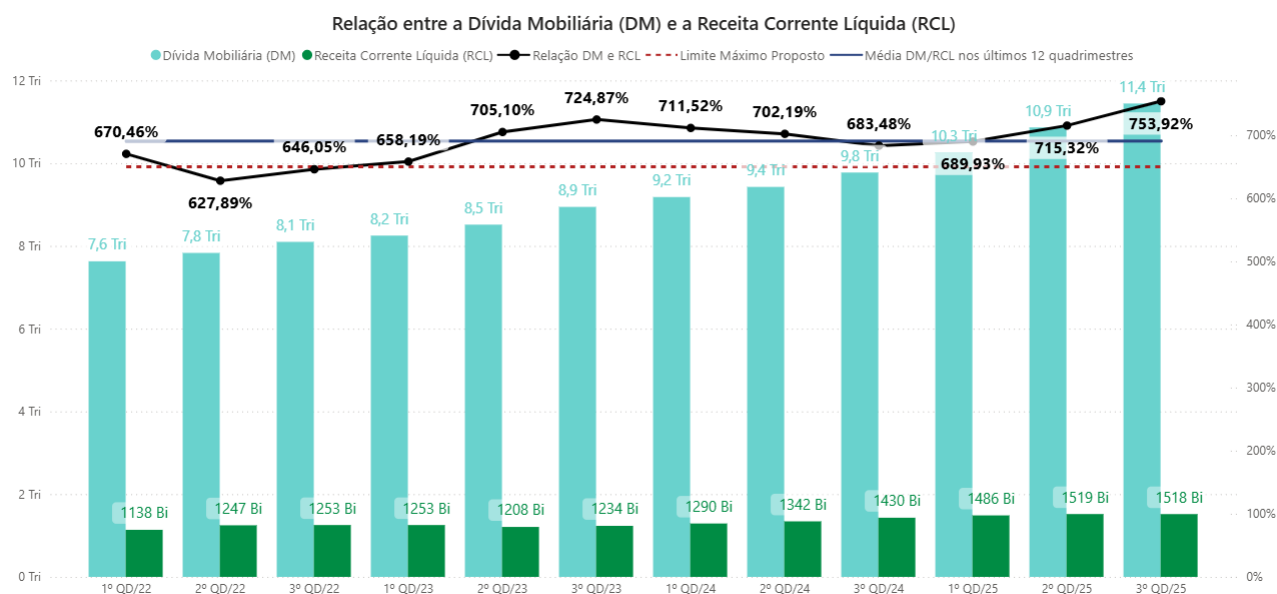


Fonte: Elaboração própria (SecexContas/NDContas).

165. Em relação à Dívida Mobiliária, apresentada no Gráfico 5 a seguir, o indicador DM/RCL

avançou de 715,32% ao final do 2º quadrimestre de 2025 para 753,92% ao final do 3º 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 atingiu o recorde de 1.059,86%. Assim, este quadro apresenta indício de risco fiscal e demanda atenção quanto à gestão do endividamento, em que pese a ausência de descumprimento de limite legal.

Gráfico 5 – Relação entre Dívida Mobiliária e Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria (SecexContas/NDContas).

VII.2 Operações de Crédito

166. 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.

167. 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, isto é, os valores das operações de crédito que se acumularam ao longo de 2025, incluindo as contratações internas e externas.

168. 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, confere a esse 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), embora não controle a elevação da dívida que decorre da apropriação de juros.

169. 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. Desse modo, a possibilidade de descumprimento do limite é maior com o decorrer dos períodos de apuração.

170. 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.

171. 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 3º quadrimestre de 2025.

Tabela 9 – Demonstrativo das Operações de Crédito
(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

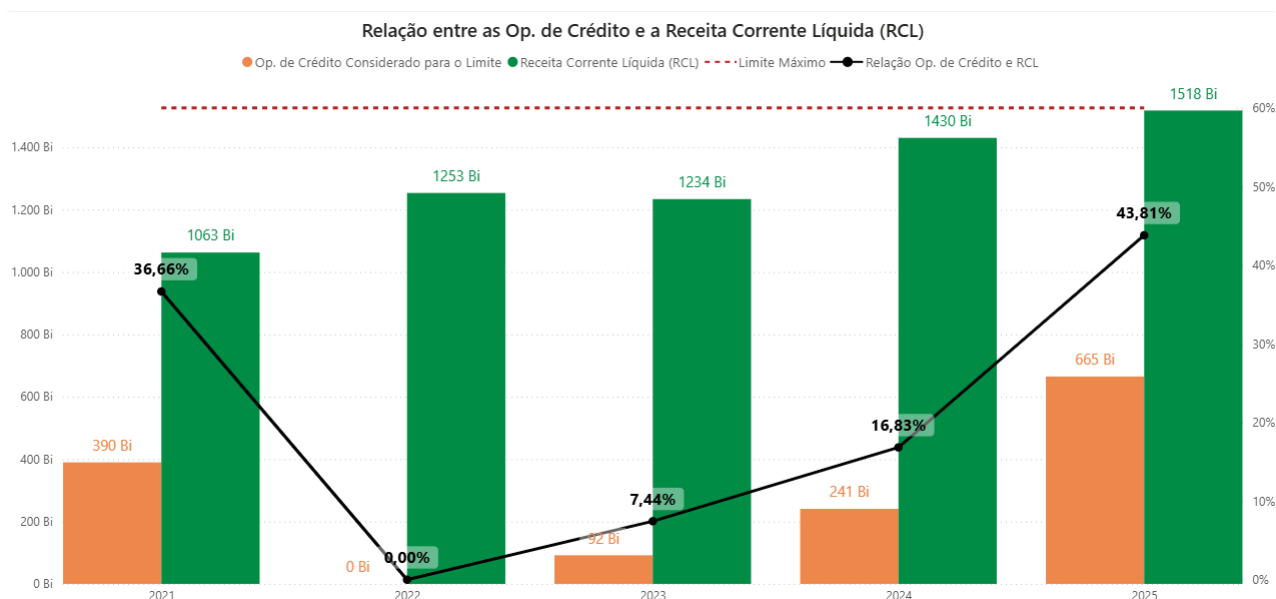
Operações de Crédito	No 1º Quadrím. (A)	No 2º Quadrím. (B)	No 3º Quadrím. (C)	Até o 3º Quadrím. (A+B+C)	R\$ milhares % RCL (Até o 3º Quad.)
Operações de Crédito (I)	1.057.278.067	714.670.203	692.280.971	2.464.229.241	162,36%
Mobiliária	1.057.092.071	714.132.200	691.389.376	2.462.613.647	162,26%
Interna	1.042.610.071	698.723.273	661.675.677	2.403.009.022	158,33%
Externa	14.482.000	15.408.927	29.713.699	59.604.626	3,93%
Contratual	185.996	538.002	891.595	1.615.593	0,11%
Externa	185.996	538.002	891.595	1.615.593	0,11%
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quadrím. (R\$)	Até o 2º Quadrím. (R\$)	Até o 2º Quadrím. (% RCL)	Até o 3º Quadrím. (R\$)	Até o 3º Quadrím. (% RCL)
Operações Vedadas (II)	0	0	0,00%	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	905.852.302	1.309.111.459	86,19%	1.799.263.416	118,55%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	905.852.302	1.309.111.459	86,19%	1.799.263.416	118,55%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0	0,00%	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	0	0	0,00%	0	0,00%
Concessão de Garantias	0	0	0,00%	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	151.425.766	462.836.811	30,47%	664.965.824	43,81%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.486.166.039	1.518.925.094	100,00%	1.517.735.497	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	891.699.623	911.355.057	60,00%	910.641.298	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	802.529.661	820.219.551	54,00%	819.577.168	54,00%

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

172. Conforme evidenciado na Tabela 9, as operações de crédito contratadas até o 3º quadrimestre de 2025 totalizaram R\$ 2,46 trilhões, majoritariamente constituídas por operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal, foi deduzido R\$ 1,8 trilhão referente ao refinanciamento do principal da dívida.

173. Nesse contexto, no 3º 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\$ 665 bilhões, o que corresponde a 43,81% da RCL e, portanto, o limite de 60% da RCL foi cumprido.

174. O gráfico a seguir apresenta as apurações do referido indicador ao final dos últimos cinco exercícios.

Gráfico 6 – Relação entre Operações de Crédito e Receita Corrente Líquida

Fonte: Elaboração própria (SecexContas/NDContas).

175. 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, em 2025, a Dívida Consolidada Líquida cresceu R\$ 913 bilhões e a Dívida Consolidada, R\$ 1,58 trilhão, conforme registrado no item anterior (VII.1 Dívida Consolidada).

VII.3 Garantias Concedidas

176. Um 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.

177. Embora 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.

178. 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.

179. 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 destacam-se o recebimento de contragarantias (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida) e a adimplência do pleiteante relativamente às obrigações junto ao garantidor e suas entidades.

180. 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.

181. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 3º quadrimestre de 2025 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 10 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

(LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea 'c')

Garantias Concedidas	R\$ milhares					
	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Até o 2º Quadr. de 2025	Até o 3º Quadr. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 Meses
Aos Estados (I)	240.499.941	228.949.842	227.621.891	230.986.804	1,48	-3,96
Em Operações de Crédito Externas	137.346.457	127.853.236	121.876.369	122.269.622	0,32	-10,98
Em Operações de Crédito Internas	103.153.484	101.096.606	105.745.522	108.717.182	2,81	5,39
Aos Municípios (II)	56.385.712	55.416.941	55.620.404	59.019.279	6,11	4,67
Em Operações de Crédito Externas	31.673.956	29.279.543	28.427.503	29.075.975	2,28	-8,20
Em Operações de Crédito Internas	24.711.755	26.137.398	27.192.901	29.943.304	10,11	21,17
Às Entidades Controladas (III)	36.972.437	34.588.421	34.719.288	46.641.383	34,34	26,15
Em Operações de Crédito Externas	31.973.769	29.701.070	29.940.508	31.972.130	6,79	-0,01
Em Operações de Crédito Internas	4.998.668	4.887.351	4.778.781	14.669.253	206,97	193,46
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	20.975.246	18.269.891	17.473.046	17.231.216	-1,38	-17,85
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	764.938	641.035	516.484	390.003	-24,49	-49,02
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	15.588.282	13.371.377	13.129.471	13.103.585	-0,20	-15,94
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	23.186	0	0	0	0,00	-100,00
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	533.875	477.803	516.418	482.450	-6,58	-9,63
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.580.776	2.565.800	2.543.246	2.500.305	-1,69	-3,12
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	1.484.189	1.213.876	767.426	754.873	-1,64	-49,14
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	354.833.335	337.225.094	335.434.629	353.878.682	5,50	-0,27
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.430.035.654	1.486.166.039	1.518.925.094	1.517.735.497	-0,08	6,13
% do Total das Garantias sobre a RCL	24,81%	22,69%	22,08%	23,32%	5,58	-6,03
Limite definido por Res. do Senado Fed. - 60%	858.021.393	891.699.623	911.355.057	910.641.298	-0,08	6,13
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%	772.219.253	802.529.661	820.219.551	819.577.168	-0,08	6,13
Contragarantias Recebidas	R\$ milhares					
	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Até o 2º Quadr. de 2025	Até o 3º Quadr. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 Meses
Dos Estados (VII)	240.499.941	228.949.842	227.621.891	230.986.804	1,48	-3,96
Dos Municípios (VIII)	56.385.712	55.416.941	55.620.404	59.019.279	6,11	4,67
Das Entidades Controladas (IX)	12.646.705	12.556.332	12.297.800	12.457.391	1,30	-1,50
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)	309.532.357	296.923.114	295.540.095	302.463.474	2,34	-2,28

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º 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).

182. No 3º quadrimestre de 2025, o saldo das garantias concedidas pela União cresceu R\$ 18,4 bilhões (crescimento de 5,5%), encerrando o exercício com o saldo de R\$ 354 bilhões. Ressalte-se que quase dois terços do saldo devedor das operações de crédito garantidas estão sob responsabilidade dos estados e do Distrito Federal (R\$ 231 bilhões) e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 59 bilhões corresponde a 16,7% 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%. Em termos nominais, o saldo dessas garantias triplicou desde o final de 2019, início da pandemia de Covid-19 (crescimento de 118% em termos reais).

183. Nesse quadrimestre, no entanto, a maior variação no saldo devedor das garantias se deu nas Operações de Crédito Interno das Entidades Controladas, com crescimento de R\$ 9,89 bilhões (206,97%), o que representa mais da metade da variação de R\$ 18,4 bilhões ocorrida no período. Essa variação decorre, principalmente, da liberação de recursos do empréstimo realizado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), ao final de 2025, que foi contratado com garantia da União (e cuja operação é dispensada de contragarantias por se tratar de entidade do próprio ente federativo).

184. Essa situação pode ser verificada nas notas explicativas do RGF, assim como se constata

que, dos R\$ 46,6 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas (garantidas pela União), quase 80% são de responsabilidade de empresas estatais federais e o restante (R\$ 9,4 bilhões), de entidades controladas estaduais ou do DF. Não há operações de entidades controladas municipais.

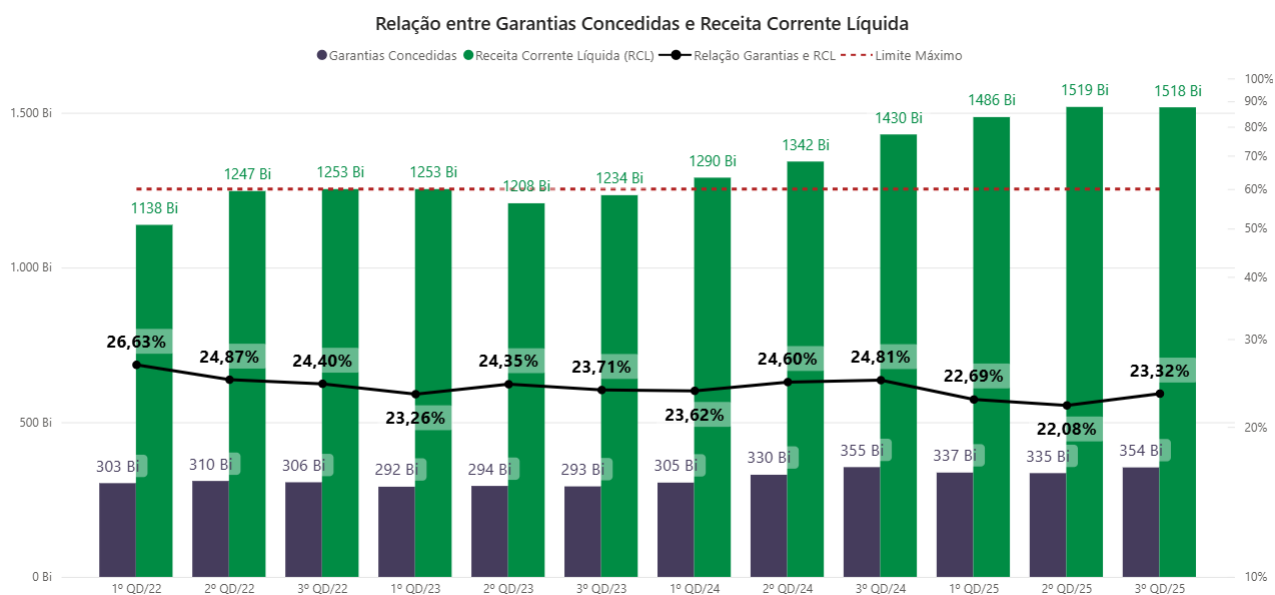
185. Historicamente, as variações no saldo devedor das garantias concedidas guardam razoável relação com as variações cambiais, tendo em vista que a maior parte das operações de crédito garantidas é indexada a moedas estrangeiras, o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas. Essa proporção, no entanto, vem diminuindo gradativamente, a ponto de, no caso dos municípios, o saldo devedor das operações de crédito internas ter superado o das externas.

186. No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve valorização de 1,4% (saindo do valor unitário de R\$ 5,4258 para R\$ 5,5018 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta 'Conversor de Moedas' de seu sítio eletrônico), o que colaborou para o crescimento do saldo devedor das garantias, embora o citado empréstimo dos Correios corresponda a mais da metade do crescimento de 5,5% observado no período.

187. Quanto à apuração do limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal 48/2007, houve cumprimento desse ao final do 3º quadrimestre de 2025, sendo que o indicador aumentou de 22,08% para 23,32% 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).

188. O gráfico a seguir apresenta as apurações do referido indicador ao final dos últimos doze quadrimestres. 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.

Gráfico 7 – Relação entre Garantias Concedidas e Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria (SecexContas/NDContas).

189. O tópico a seguir inclui informações a respeito das novas operações de crédito garantidas que foram contratadas pelos entes subnacionais.

VII.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

190. O Senado Federal tem exercido 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.

191. No decorrer do 3º quadrimestre de 2025, a referida casa legislativa autorizou o prosseguimento da contratação de treze operações de crédito externo com garantias da União, sendo apenas uma de interesse de instituição federal e doze do interesse dos entes subnacionais. Essas últimas, em caso de contratação e liberação integral, atingirão o montante aproximado de US\$ 1,46 bilhão (o equivalente a R\$ 8,06 bilhões na cotação do encerramento do exercício, citada no item anterior). A tabela a seguir apresenta informações sobre as operações de crédito autorizadas no referido quadrimestre.

Tabela 11 – Operações de Crédito Externo Autorizadas no 3º Quadrimestre de 2025

RSF (2025)	DATA	TIPO	DEVEDOR	MOEDA	VALOR	CREDOR
27	11/09	ESTADO	ESPÍRITO SANTO	USD	162.400.000,00	BIRD
28	11/09	ESTADO	ALAGOAS	JPY	41.623.036.649,00	BIRD
29	11/09	ESTADO	CEARÁ	EUR	8.000.000,00	FIDA
31	14/10	MUNICÍPIO	FEIRA DE SANTANA/BA	USD	64.000.000,00	FONPLATA
34	06/11	ESTADO	PERNAMBUCO	USD	275.000.000,00	BIRD
35	12/12	ESTADO	CEARÁ	EUR	92.000.000,00	ICO
36	12/12	ESTADO	CEARÁ	USD	80.000.000,00	BID
37	19/12	ESTADO	RIO GRANDE DO SUL	USD	50.000.000,00	BIRD
38	19/12	ESTADO	RIO GRANDE DO SUL	USD	359.633.746,00	BIRD
41	19/12	BANCO FEDERAL	BNDES	USD	150.000.000,00	BID
42	19/12	MUNICÍPIO	ITAJAÍ/SC	USD	30.438.595,07	BIRD
43	19/12	MUNICÍPIO	NAVEGANTES/SC	USD	12.196.033,23	BIRD
44	19/12	MUNICÍPIO	BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC	USD	47.365.371,70	BIRD
TOTAL (APROXIMADO)				USD	1.614.368.834,75	

Fonte: Elaboração própria (com dados obtidos em senado.leg.br e conversão em USD à cotação de 31/12/2025 disponível em bcb.gov.br/conversao).

192. O Senado Federal rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, as quais, 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 AudFiscal encontram-se às peças 199 a 203.

193. 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.

194. De acordo com a relação de contratos publicada, no quadrimestre em análise foram contratadas dezoito operações de crédito, onze das quais autorizadas em quadrimestres anteriores, as quais possibilitarão uma liberação total de aproximadamente US\$ 3,2 bilhões (em torno de R\$ 17,7 bilhões, na cotação do encerramento do exercício).

195. 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 desse intralimite.

196. Este novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de

crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado Federal. Em 2025, as contratações de operações de crédito externo por estados e municípios totalizaram US\$ 3 bilhões (R\$ 16,6 bilhões, na cotação do encerramento do exercício).

197. 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.

198. 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 12 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Histórico)

Descrição	R\$ milhões						
	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Rio de Janeiro	22.538,07	4.180,46	3.975,34	4.611,02	5.152,49	4.692,83	45.150,21
Minas Gerais	7.036,99	3.130,04	1.979,04	3.564,48	3.732,68	3.552,09	22.995,33
Goiás	1.356,92	1.301,48	1.288,31	919,35	903,10	888,06	6.657,21
Rio Grande do Sul	0,00	0,00	886,57	1.393,37	1.524,07	1.591,91	5.395,92
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	226,19	705,97
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	10.951,09	86.002,50
Total Municípios	131,45	1,56	32,06	80,81	142,14	130,47	518,50
Total Geral	32.945,69	8.964,84	9.782,93	12.291,41	11.454,57	11.081,56	86.521,00

Fonte: Elaboração própria, com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2025.

199. 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, 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).

200. A falta de transparência na divulgação do montante das honras de garantias a recuperar foi objeto da atuação desta Corte de Contas em acompanhamentos anteriores do RGF, conforme descrito na análise realizada no Acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2022 (vide relatório do Acórdão 2.105/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira).

201. Em decorrência dessa 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.

202. 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 que foi instituído por meio da Lei Complementar 212/2025.

203. Embora a situação excepcional tenha sido 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.

204. 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.

205. Os montantes de garantias honradas que superaram essa compensação poderão ser refinanciados (ou aplicados no custeio de obra de interesse da União), nos termos do art. 4º da LC 201/2023. A tabela a seguir apresenta o montante das honras de garantias que, em 31/12/2025, ainda estão pendentes de regularização e em que situação se encontram.

Tabela 13 – Honras de Garantias a Recuperar

R\$ milhões

Unidade da Federação	Saldo a Recuperar em 31/12/2025	Situação
Alagoas	168,34	Passível de Refinanciamento
Piauí	561,16	Passível de Refinanciamento
Estados	729,50	
Taubaté/SP	286,40	Pendência Jurídica
Caucaia/CE	41,56	Pendência Jurídica
São Gonçalo do Amarante/RN	40,24	Pendência Jurídica
Municípios	368,19	
Total	1.097,69	

Fonte: Elaboração própria, com dados do RMGH de dezembro de 2025.

206. Desse modo, ao final de 2025 ainda havia um saldo de R\$ 1,1 bilhão de garantias a recuperar, sendo que dois terços deste montante são passíveis do citado refinanciamento e o restante depende de decisões judiciais para resolução definitiva.

207. De acordo com o RMGH de dezembro de 2025, cabe ‘destacar que, dos R\$ 86,52 bilhões honrados pela União (...), cerca de R\$ 76,97 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)’.

208. Conclui-se, desse modo, que a situação das pendências de honras a recuperar melhorou, ressaltando-se que o que houve, de forma geral, foi a regularização dessas dívidas (honras a recuperar) por meio do refinanciamento junto à União.



VIII. CONCLUSÃO

209. *Os Poderes e órgãos da União cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 3º quadrimestre de 2025, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais). (itens 3 a 5)*

210. *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, foram constatadas divergências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal (União com servidores dos exterritórios de Roraima e do Amapá, TJDF e TCU) e no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF do Poder Executivo). (itens 8 a 9)*

211. *A Receita Corrente Líquida da União calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 137/2026) acumulou, no período de doze meses encerrado no 3º quadrimestre de 2025, R\$ 1.518 bilhões. A preços de dezembro de 2025, esse valor equivale a R\$ 1.542 bilhões, o que representa decréscimo real de 1,5% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.565 bilhões) e acréscimo real de 1,1% em relação ao período correspondente ao 3º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.525 bilhões). (itens 12, 15 e 17)*

212. *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\$ 60,5 bilhões, decorreu da omissão do programa '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade' na metodologia divulgada, ao qual se vincula a ação '00SB – Complementação da União ao Fundeb'. Paralelamente, verificou-se a inclusão indevida dos programas '2080 – Educação de Qualidade para Todos' e '0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo' na metodologia, sem impacto no valor final, por não terem registrado execução no período. (itens 20 a 24)*

213. *Adicionalmente, constatou-se a inclusão de 13 ações orçamentárias na metodologia de cálculo das 'Transferências Constitucionais e Legais' sem execução no período em análise, todas não previstas na programação orçamentária do exercício de 2025. Embora tal situação não tenha acarretado distorções nos valores divulgados, configura impropriedade incompatível com os princípios de uniformidade, consistência e transparência na gestão fiscal. (item 25)*

214. *Considerando que a impropriedade já havia sido identificada nos acompanhamentos dos relatórios de gestão fiscal do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5) e no do 2º quadrimestre de 2025 (TC 018.065/2025-2), a reincidência verificada no presente acompanhamento motivou a solicitação de manifestação da STN a respeito de pontos diversos, a exemplo da origem da inconsistência, das providências corretivas implementadas, das medidas adotadas para assegurar a atualização tempestiva das metodologias dos demonstrativos fiscais e do público-alvo dessas metodologias. (itens 26 a 29)*

215. *As justificativas apresentadas pela STN quanto às causas da divergência e às medidas saneadoras não foram suficientes para afastar o diagnóstico de descompasso entre os valores publicados e aqueles obtidos por meio da aplicação da metodologia divulgada, em especial porque a correção anunciada, consistente na inserção da ação 00SB no rol da metodologia, não é suficiente para sanar a impropriedade enquanto o programa 5111 não for incluído nos respectivos parâmetros. Não obstante, os valores da RCL constantes do demonstrativo oficial estão corretos, subsistindo a impropriedade na metodologia divulgada, razão pela qual afigura-se suficiente, por ora, reiterar o teor da deliberação exarada no Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, no sentido de dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da RCL deve restringir-se às regras*

e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 48 da mesma lei. (itens 30 a 38)

216. No tocante aos esclarecimentos prestados pela STN sobre o público-alvo das metodologias, conclui-se que a metodologia dos demonstrativos não se destina exclusivamente à replicação dos cálculos por usuários cadastrados no Siafi, mas também à explicitação, em meio de amplo acesso público, dos critérios, filtros e parâmetros empregados na formação dos valores divulgados. Por essa razão, o público usuário dessas metodologias não se circunscreve a agentes credenciados em sistemas internos, alcançando todo e qualquer interessado no acompanhamento da gestão fiscal da União, nos termos do art. 1º, § 1º, e do art. 48 da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 3º, II, e o art. 8º da Lei 12.527/2011. A disponibilização de consultas, relatórios e objetos gerenciais em ambiente restrito pode representar medida complementar de relevante utilidade para os órgãos de controle, mas não substitui a necessidade de manter metodologia suficientemente detalhada, íntegra e tempestivamente atualizada. (itens 43 a 49)

217. Sem prejuízo da reiteração proposta no item 215, e considerando as conclusões acerca do público usuário da metodologia dos demonstrativos fiscais, mostra-se igualmente pertinente dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com detalhamento suficiente para evidenciar, de forma fidedigna e tempestivamente atualizada, os critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, inclusive quanto à disponibilização de consultas e objetos gerenciais e ao desenvolvimento de rotinas de automação. (item 50)

218. 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. (item 51)

219. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram, para o período correspondente ao 3º quadrimestre de 2025, os limites máximo, prudencial e de alerta da despesa com pessoal, considerados como tais aqueles definidos, respectivamente, nos arts. 20, 22, parágrafo único, e 59, § 1º, inciso II, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais. (itens 53 a 55)

220. 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, o art. 185 da Lei 8.112/1990 e o Decreto 977/1993. (item 58)

221. Os recursos provenientes de fontes/destinações de recursos vinculados ao custeio de aposentadorias e pensões civis e militares não foram empregados em ações alheias a essas finalidades. (item 59)

222. No período de 12 meses encerrado no 3º quadrimestre de 2025, apenas o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região apresentou despesas com pessoal não executadas orçamentariamente em seu demonstrativo da despesa com pessoal. (item 62)

223. As despesas da União com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de

Roraima apresentaram valores superiores às médias mensais observadas nos meses imediatamente anteriores. Essa distorção decorreu da reclassificação, em julho de 2025, de despesas executadas entre janeiro e junho desse mesmo exercício, em razão 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 (TC 008.405/2025-5) e no do 2º quadrimestre de 2025 (TC 018.065/2025-2), 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 63 a 66)

224. 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. Considerando que as medidas corretivas adotadas foram efetivadas em julho de 2025, espera-se que os demonstrativos de pessoal do 1º quadrimestre de 2026 apresentem variações semelhantes às observadas no período ora analisado. (itens 67 a 71)

225. Foram identificadas divergências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal do TJDF e do TCU. O TJDF se comprometeu a retificar o demonstrativo no RGF do 1º quadrimestre de 2026, mediante correção dos valores e registro da ocorrência em nota, enquanto o TCU republicou seu relatório no DOU e o retificou no Siconfi. (itens 72 e 73)

226. Os demonstrativos da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar dos órgãos integrantes dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público, bem como da Defensoria Pública da União, foram objeto de verificação, utilizando-se os valores do Siafi e a metodologia de cálculo de disponibilidades de caixa editada pela STN, com os valores discriminados por fonte de recursos. Consideradas conjuntamente todas as fontes de recursos, todos os órgãos apresentaram disponibilidade de caixa líquida total, após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício, nula ou positiva. (itens 94 e 95)

227. Não obstante, a Justiça Federal da 1ª Região (TRF 1), o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT 13), a Justiça Federal da 5ª Região (TRF 5), o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT 16) e a Defensoria Pública da União (DPU) apresentaram insuficiências pontuais de disponibilidade líquida de caixa em determinadas fontes de recursos para suportar a inscrição de despesas do exercício em restos a pagar não processados, sendo os dois primeiros em recursos de livre aplicação (não vinculados) e os demais em fontes vinculadas. O TRF 1 e o TRF 5 registraram em nota de rodapé as providências adotadas para corrigir as impropriedades identificadas, sendo desnecessárias medidas saneadoras adicionais. (itens 96, 97 e 105).

228. O TRT 13 tentou justificar a insuficiência de caixa em recursos livres registrando em nota de rodapé solicitação de remanejamento de recursos da Fonte 056 – Benefícios do RPPS da União para a Fonte 000 – Recursos Livres da União, encaminhada ao Órgão Setorial de Orçamento e Finanças da Justiça do Trabalho – Seofi/CSJT. Informado acerca da impossibilidade de se remanejar recursos de fonte vinculada ao pagamento de benefícios do RPPS (056) para fonte de livre aplicação

(000), e diante da ausência de manifestação formal desse órgão, solicitou-se à Seofi/CSJT esclarecimentos a respeito dessa ocorrência. Em síntese, o CSJT informou tratar-se de equívoco cometido em operação de anulação de despesa vinculada à Fonte 056 indevidamente registrada com referência a empenho na Fonte 000, gerando inconsistência contábil que só foi corrigida por meio de lançamento realizado pela STN (2026NL003046 / UG 170999). Ante os esclarecimentos e elementos apresentados, concluiu-se tratar de falha operacional, sem indícios de má-fé, e que as providências adotadas foram suficientes para regularizar a situação. (itens 98 a 104)

229. O TRT 16, apesar de ter registrado em nota de rodapé justificativa para a insuficiência apresentada na Fonte 056, dispunha de recursos de livre aplicação suficientes para reequacionar o saldo negativo apresentado, sendo desnecessária a adoção de ações corretivas. (item 106)

230. A DPU justificou a insuficiência apresentada na Fonte 052 – Recursos Próprios Livres da UO, apresentando documentos que comprovariam o compromisso de recebimento futuro do Inmetro, referente a uso compartilhado de imóvel. Apesar de dispor de recursos livres suficientes para suportar o desequilíbrio identificado, o que dispensaria o órgão de adotar medidas para reequacionar o saldo negativo, expediu-se orientação à DPU no sentido de que, em nome da prudência fiscal, valores dependentes de eventos futuros, tais como previsões contratuais ou intenções de pagamento futuras, não devem ser considerados na apuração da disponibilidade de caixa líquida. (itens 107 a 111)

231. A inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, é regular e compatível com as disponibilidades de caixa discriminadas por fonte/destinação de recursos, consideradas as insuficiências pontuais identificadas, as quais foram saneadas, compensadas por recursos livres ou reputadas não caracterizadoras de inconformidade. (item 112)

232. A disponibilidade líquida do Poder Executivo, após a inscrição de RPNP, foi de R\$ 1,76 trilhão, apresentando crescimento nominal de 24,3% em relação à disponibilidade líquida final de 2024. Para fins de análise, esse valor é distribuído por grupos de destinação de recursos. (itens 113 e 114)

233. Na verificação por grupos de destinação, o único com insuficiência foi o Grupo 9 – Recursos Não Classificados, no valor de R\$ 2,71 bilhões, contrapondo-se a uma suficiência de R\$ 895 milhões em 2024. Esclarecimentos prestados pela STN demonstraram que a insuficiência nesse grupo decorre da característica operacional e transitória do processo de arrecadação via DARF, situação já analisada pelo TCU no Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo). (itens 117 e 125 a 132)

234. O Poder Executivo cumpriu integralmente o art. 42 da LRF no exercício de 2025. A disponibilidade de caixa líquida foi positiva segundo os três critérios metodológicos aplicáveis: R\$ 1.760.811 milhões pelo critério global; R\$ 98.863 milhões pelo critério de compensação com recursos ordinários agregado por grupo de destinação; e R\$ 93.032 milhões na agregação por fonte de recursos. Na análise por fonte de recursos, identificaram-se 21 fontes com disponibilidade negativa, totalizando R\$ 8.538 milhões, com concentração de 88% do déficit em apenas 6 fontes. (itens 121 a 124)

235. Em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário, verificou-se que nenhum grupo de destinação vinculado à seguridade social apresentou disponibilidade negativa ao final do 3º quadrimestre de 2025, matéria que continuará a ser monitorada nas fiscalizações dos RGFs do último quadrimestre do exercício. (itens 133 e 134)

236. Diante do quadro apresentado, propõe-se considerar regular a inscrição em restos a pagar não processados do Poder Executivo e compatível com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos, ressaltando-se, no entanto, a existência de disponibilidade negativa

no Grupo 9 – Recursos Não Classificados, no valor de R\$ 2,71 bilhões, cuja cobertura é assegurada pela disponibilidade positiva de R\$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados. (item 123)

237. *A Dívida Mobiliária permanece representando mais de 98% da Dívida Consolidada da União e cresceu 5,31% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R\$ 11,4 trilhões, o que, devido à estagnação da RCL no quadrimestre, promoveu o aumento da relação DM/RCL de 715,32% ao final do 2º quadrimestre de 2025 para 753,92% ao final do exercício. (itens 155 a 165)*

238. *A Dívida Consolidada Líquida cresceu 4,17% no 3º quadrimestre de 2025 (atingindo R\$ 8,02 trilhões), resultado levemente mitigado pelo crescimento de 7,82% das deduções. No acumulado de doze meses, o crescimento da DCL foi de 12,85%, em patamar muito superior à inflação oficial no período (IPCA). Ademais, no quadrimestre em análise, a relação DCL/RCL saiu de 507,03% (após retificação do valor de 509,57% na publicação original do 2º quadrimestre) para 528,62%. (itens 160 a 163)*

239. *O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 3º 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\$ 665 bilhões (43,81% da RCL), em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 173)*

240. *O saldo das garantias concedidas pela União ao final do 3º quadrimestre de 2025 (R\$ 354 bilhões) avançou de 22,08% para 23,32% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%, sendo que empréstimo realizado pelos Correios (com garantia da União) equivale a mais da metade do crescimento observado. Em 2025, não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 182, 183 e 196)*

241. *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, os estados e o DF, homologado pelo STF, e da edição da Lei Complementar 201/2023. Ao final de 2025, o saldo ainda a recuperar/regularizar totalizava R\$ 1,1 bilhão. (itens 201 a 206)*

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

242. *Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 3º 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 3º 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 3º 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;

c) dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:



c.1) em caráter de reiteração ao subitem 9.4 do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e aos parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores constantes do demonstrativo, de modo que sua aplicação permita reproduzi-los, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

c.2) a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com explicitação dos critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados e com atualização tempestiva apta a viabilizar a verificação externa de aderência ao demonstrativo publicado, nos termos do art. 48, § 1º, II, da Lei Complementar 101/2000 e do art. 8º da Lei 12.527/2011, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, a exemplo da disponibilização de consultas e objetos gerenciais e do desenvolvimento de rotinas de automação;

d) considerar cumpridos, no 3º quadrimestre do exercício de 2025, os limites máximo, prudencial e de alerta vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

e) considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte/destinação de recursos a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União;

f) considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição em restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos, ressaltando, entretanto, a existência de disponibilidade líquida negativa no Grupo 'Recursos Não Classificados', no valor de R\$ 2,7 bilhões, cuja cobertura é assegurada pela disponibilidade positiva de R\$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados;

g) considerar atendidos, para o 3º 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 43,81% da RCL e o montante das garantias concedidas foi de 23,32% da RCL;

h) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido neste processo, acompanhado do relatório da unidade técnica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000, 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; e

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

É o relatório.

VOTO

Examinam-se os relatórios de gestão fiscal (RGF) apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Senado Federal, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Defensoria Pública da União, Justiça Federal (vinculador), Justiça do



Distrito Federal e dos Territórios (vinculador), órgãos da Justiça Eleitoral (vinculador), Justiça Militar (vinculador) e Justiça do Trabalho (vinculador).

2. De início, ressalto que todos os Poderes e órgãos autônomos relacionados no art. 20 da Lei Complementar (LC) 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), encaminharam seus respectivos relatórios no prazo legal, ou seja, até 30 dias após o término do período, como previsto no § 2º do art. 55 da citada lei complementar. Todos os relatórios foram disponibilizados por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), conforme previsto no art. 159 da Lei 15.080/2024, que vem a ser a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025.

3. Passo, na sequência, a discorrer sobre os diversos tópicos tratados no relatório precedente.

Receita Corrente Líquida (RCL)

4. 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. Os relatórios trimestrais sempre informam a RCL acumulada no período de 12 meses. Assim, o RGF do 2º trimestre de 2025 informa a RCL apurada de setembro do ano anterior até agosto de 2025.

5. No período de doze meses findo em dezembro de 2025, a RCL apresentou crescimento nominal de 6,1%, passando de R\$ 1.430 bilhões para R\$ 1.518 bilhões.

6. Houve redução nominal da RCL no 3º trimestre de 2025 de 0,08%, uma vez que a RCL do 2º trimestre de 2025 foi de R\$ 1.519 bilhões. Essa redução nominal, não verificada em anos anteriores, é explicada pelo crescimento das deduções em valores superiores ao da receita líquida: R\$ 58,0 bilhões contra R\$ 56,7 bilhões.

7. Em termos reais, considerando os preços vigentes em dezembro de 2025 (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), as taxas de crescimento foram 1,1% e -1,5%, mantidas as mesmas bases de comparação.

Despesa de pessoal

8. De acordo com as informações constantes do RGF 3/2025 consolidado, 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. A despesa líquida consolidada com pessoal somou R\$ 365,7 bilhões, o que representou 24,09% da RCL, portanto, abaixo do limite de 50% da RCL. Ainda assim, houve um acréscimo de cerca de 0,7 ponto percentual (p.p.) em relação ao mesmo período de 2024 e de 1,1 p.p. em relação ao 2º trimestre.

9. A equipe de fiscalização asseverou que não houve uso incorreto das fontes de receita para pagamento de pessoal. Ou seja, fontes associadas ao pagamento de inativos não foram utilizadas para outras despesas.

10. Apenas o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2) evidenciou no seu relatório despesas de pessoal, no montante de R\$ 513.398,05, não executadas orçamentariamente em virtude de insuficiência orçamentária ou financeira, conforme nota explicativa (pç. 142, fl. 2). Trata-se, pois, de despesas não previstas originalmente na lei orçamentária anual (LOA) de 2025.

11. Inicialmente, o valor da rubrica “*despesas de pessoal não executadas orçamentariamente*” para o mês de janeiro/2025 foi registrado como R\$ 946.561,31 no RGF 1/2025. Na medida em que surgia disponibilidade orçamentária, essa despesa foi sendo executada e o valor da rubrica, reduzido. Assim, no RGF 2/2025, esse valor passou para R\$ 894.712,52, e, no RGF 3/2025, para R\$ 513.398,05.

12. Como os valores listados na linha “*despesas de pessoal não executadas orçamentariamente*” são somados às despesas com pessoal ativo e com pessoal inativo e pensionistas, a liquidação em períodos posteriores afeta o valor declarado para a despesa bruta de pessoal nos meses em que essas despesas haviam sido lançadas, como se pode verificar na tabela seguinte:

Despesa de pessoal em janeiro de 2025

	RGF-1	RGF-2	RGF-3
Despesa bruta de pessoal	300.128.329,14	300.067.480,35	299.695.165,88
Pessoal ativo	205.934.536,07	205.934.536,07	205.934.536,07
Pessoal inativo e pensionistas	93.247.231,76	93.247.231,76	93.247.231,76
Desp. pessoal não executadas orçamentariamente	946.561,31	894.712,52	513.398,05

Fonte: RGF do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2025.

13. Portanto, ao diminuir a rubrica “*despesas de pessoal não executadas orçamentariamente*” sem a correspondente alteração retroativa dos itens “*pessoal ativo*” ou “*pessoal inativo e pensionistas*”, o valor da “*despesa bruta de pessoal*” dos respectivos meses vai sendo alterado de um RGF para outro, conforme surge disponibilidade orçamentária.

14. Situação semelhante aconteceu relativamente aos meses de fevereiro a abril de 2025:

Despesa de pessoal em fevereiro de 2025

	RGF-1	RGF-2	RGF-3
Despesa bruta de pessoal	251.894.661,41	251.581.430,98	250.992.525,51
Pessoal ativo	184.298.505,13	184.298.505,13	184.298.505,13
Pessoal inativo e pensionistas	66.694.020,38	66.694.020,38	66.694.020,38
Desp. pessoal não executadas orçamentariamente	902.135,90	588.905,47	0

Fonte: RGF do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2025.

Despesa de pessoal em março de 2025

	RGF-1	RGF-2	RGF-3
Despesa bruta de pessoal	254.342.847,30	254.342.847,30	254.236.838,74
Pessoal ativo	187.832.645,07	187.832.645,07	187.832.645,07
Pessoal inativo e pensionistas	66.404.193,67	66.404.193,67	66.404.193,67
Desp. pessoal não executadas orçamentariamente	106.008,56	106.008,36	0

Fonte: RGF do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2025.

Despesa de pessoal em abril de 2025

	RGF-1	RGF-2	RGF-3
Despesa bruta de pessoal	252.474.094,48	252.432.225,14	252.326.216,58
Pessoal ativo	186.469.245,79	186.469.245,79	186.469.245,79
Pessoal inativo e pensionistas	65.856.970,79	65.856.970,79	65.856.970,79
Desp. pessoal não executadas orçamentariamente	147.877,90	106.008,56	0

Fonte: RGF do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2025.

15. Portanto, ao final de 2025, a despesa com pessoal de R\$ 513.398,05, relativa ao mês de janeiro de 2025, decorrente da linha “*despesas de pessoal não executadas orçamentariamente*”, remanesceu execução orçamentária, daí a divergência mencionada na nota explicativa 3 do RGF 3/2025 do órgão.



16. De toda a sorte, essas diferenças não afetam o cumprimento dos limites de despesa de pessoal, como apontado na instrução.

17. Situação semelhante pode ser vista nos RGF do TRT da 15ª Região, por exemplo.

18. Aparentemente, a sistemática de contabilização adotada não está em linha de concordância com o art. 18 da LRF, que estabelece (grifos acrescidos)

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

[...]

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)”

19. Veja-se que o valor não executado de R\$ 513.398,05, relativo ao mês de janeiro de 2025, impactará as despesas de pessoal de 2026, caso observada a mesma sistemática adotada até aqui. Assim sendo, proponho que seja expedida recomendação à STN para normatizar, no *Manual de Demonstrativos Fiscais* os procedimentos de escrituração das “despesas com pessoal não executadas orçamentariamente” após sua regular liquidação.

20. Finalizando esse tópico, deve-se consignar que a presente análise não versa sobre a legalidade da despesa de pessoal em si, mais apenas sobre a conformidade de sua execução com os critérios estabelecidos para a elaboração do RGF.

21. A instrução da unidade técnica reporta também inconsistências nos dados relativos às despesas de pessoal dos ex-territórios do Amapá e de Roraima nos meses de janeiro a junho de 2025, que foram observadas também no RGF 1/2025 e 2/2025. Esse mesmo ponto foi abordado pelos Acórdãos 2.605/2024-Plenário e 1.125/2026-Plenário, motivo pelo qual transcrevo em parte o voto que fundamentou recentemente o Acórdão 1.125/2026-Plenário:

“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 ex-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.”

22. O relatório apontou divergência de R\$ 2.014,07 na despesa bruta com pessoal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e, segundo os esclarecimentos prestados pelo órgão, essa despesa foi executada com dotação orçamentária originária do Supremo Tribunal Federal (STF). Contudo, a despesa deveria ter sido lançada no órgão que a executou. O TJDFT informou que procederá a retificação no RGF do 1º quadrimestre de 2026.

23. Também se verificou divergência no Tribunal de Contas da União (TCU) de R\$ 20 milhões, relativa a restos a pagar (RAP) não processados. Em resposta às indagações da unidade técnica, o TCU realizou a retificação do Siconfi.

24. Nenhuma dessas divergências comprometeu o limite de despesa de pessoal.

Disponibilidades de caixa e restos a pagar

25. O relatório informa, ao final de 2025, que todos os órgãos apresentavam disponibilidades de caixa suficientes para fazer frente aos restos a pagar (RAP) não processados, considerados de forma global — ou seja, sem levar em conta a vinculação de fontes de recursos, que limita o uso dos recursos a determinadas finalidades. Ademais, ao subdividir as disponibilidades de caixa em dois grupos — fontes vinculadas e fontes não vinculadas — nenhum órgão apresentou disponibilidade negativa. Contudo, ao analisar separadamente por fonte de recursos, foram identificados órgãos com disponibilidades negativas — sendo alguns em recursos não vinculados e outros em fontes vinculadas.

26. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) apresentou disponibilidade negativa de R\$ 37.020,53, mas adotou medidas para cancelar o empenho da UG 090037 – JFAP em 23/1/2026, de modo que o problema foi sanado.

27. Já o TRT-13 apresentou disponibilidade negativa de R\$ 1.111.997,55 na fonte 000 (recursos livres da União), embora dispusesse de recursos na fonte 056 (benefícios do regime próprio de previdência social da União). Ao final das diligências realizadas, verificou-se que houve um equívoco na anulação de despesa vinculada ao empenho na fonte 056 (2025NE000174), com indicação indevida da fonte 000 no documento 2025FL000216. Esse erro provocou desequilíbrio entre o **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial e o saldo das disponibilidades por destinação de recursos. Contudo, tratativas entre o órgão setorial contábil da Justiça do Trabalho e a STN levaram à solução do problema, conforme pç. 218.

28. A insuficiência de caixa do TRF-5 de R\$ 7.960,85 na fonte 056 foi corrigida mediante cancelamento de empenho. Já a insuficiência de R\$ 3.159,26 do TRT-16 foi sanada mediante a utilização de recursos livres.

29. A Defensoria Pública da União (DPU) apresentou insuficiência de R\$ 106.207,15 na fonte 052 (recursos livres da unidade orçamentária), mas dispunha de recursos livres suficientes para fazer frente a essa insuficiência. A origem desse problema foi a ausência de repasse financeiro por parte do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), órgão com o qual a DPU compartilhava um imóvel. Assim, a despeito de não ter recebido o repasse, a DPU inscreveu RAP não processado na fonte 052, na expectativa de que o Inmetro honrasse suas obrigações.

30. Apesar de o procedimento da DPU não estar de acordo com o princípio da prudência, por não haver mecanismos de garantia que assegurassem a execução da transferência em tempo hábil,



não foi proposta medida corretiva, dado que o órgão possuía disponibilidade na fonte 000 (recursos de livre aplicação).

31. No âmbito do Poder Executivo, o total das disponibilidades ao final de 2025 foi de R\$ 1,76 trilhão, superior aos R\$ 1,42 trilhão registrados em 2024. A maior parte desses recursos (R\$ 1,18 trilhão) está vinculada à dívida pública, ao passo que R\$ 101,6 bilhões são originários da fonte de ordinários. Dessa forma, a insuficiência observada pelos critérios das fontes (-R\$ 8.538, bilhões) ou de grupos de destinação de recursos (-R\$ 2.707 milhões) foi compensada pela disponibilidade de recursos de livre aplicação.

Dívida pública, operações de crédito e concessões de garantia

32. O TCU, por determinação da LRF, acompanha a evolução da dívida pública e deveria expedir alertas quando verificasse 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”*.

33. Contudo, mais de vinte e cinco anos após a edição da LRF, não foram ainda estabelecidos os limites, apesar de o Presidente da República ter encaminhado projetos de lei para a fixação dos limites da dívida consolidada líquida (DCL) e da dívida mobiliária (DM), que seriam, respectivamente, 350% e 650% da RCL.

34. Posteriormente, a LC 200/2023, em seu art. 2º, elegeu 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”).

35. O exame empreendido pela AudFiscal na dívida pública baseou-se nas informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas.

36. Para tanto, foram avaliadas as seguintes relações: a) DCL/RCL e DM/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 limites ainda não vigentes (ainda pendentes de aprovação) foram utilizados apenas a título de referência.

37. No 3º quadrimestre de 2025, a DCL atingiu R\$ 8.023,0 bilhões, o que representou uma proporção de 528,6% da RCL (Tabela 8 do relatório). Portanto, teria ocorrido o descumprimento do limite de 350% da RCL proposto pelo Poder Executivo para a DCL (Mensagem 1.069/2000), caso estivesse em vigor.

38. O indicador DCL/RCL apresentou crescimento de 4,26% no quadrimestre (aumento de 21,59 p.p.) e de 6,33% no ano (aumento de 31,45 p.p.). Verifica-se, pois, uma tendência de aceleração da taxa de crescimento desse indicador: no 2º quadrimestre, o crescimento em relação ao 1º quadrimestre foi de 2,88% e, em relação ao ano mesmo período de 2024, foi negativo (- 1,53%).

39. Já a dívida mobiliária totalizou R\$ 11.442,4 bilhões, contra R\$ 10.968,3 bilhões no 2º quadrimestre e R\$ 9.774,1 bilhões apurados no final de 2024. Portanto, esse item da dívida cresceu preocupantes 5,31% e 17,07% no quadrimestre e no ano, respectivamente. A proporção DM/RCL evoluiu 5,40% e 10,30% nos mesmos períodos. Em termos absolutos, esse indicador subiu de 683,48% para 753,92%, ou 70,44 p.p.. Igualmente, teria havido descumprimento do limite de 650% proposto pelo Poder Executivo no ano da aprovação da LRF (Mensagem 1.070/2000 — Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados).

40. Neste ponto, deve-se consignar que parte da colocação de títulos no mercado foi revertida para o aumento de disponibilidade de caixa, o que se percebe a partir da variação do item *“ativo disponível”* da Tabela 8 do relatório, que subiu de R\$ 1.627,5 milhões no final de 2024 para R\$ 2.063,9 milhões no final de 2025. Ou seja, R\$ 436,4 bilhões dos valores obtidos com a colocação de DM no exercício apenas elevaram as disponibilidades financeiras da União. Caso fosse desconsiderado



esse montante, a variação da DM no período seria de R\$ 1.141,3 bilhões. Portanto, dos 70,44 p.p. de crescimento da proporção DM/RCL, 28,75 p.p. destinaram-se ao incremento das disponibilidades de caixa da União.

41. A dívida mobiliária externa foi o item que apresentou maior taxa de crescimento no quadrimestre em exame, com aumento de 10,24%. Porém, no exercício de 2025, a dívida mobiliária externa recuou 6,69% e representou 2,39% do total da DM.

42. Já a DBGG atingiu 78,7% do PIB em 2025, valor 2,4 p.p. superior ao apurado no exercício de 2024, conforme divulgação do Banco Central do Brasil na nota à imprensa de 26/1/2026 (pç. 234).

Limite de operações de crédito

43. O limite para a realização de operações de crédito, por parte da União, foi fixado em 60% da RCL pela Resolução do Senado Federal (RSF) 48/2007.

44. O cálculo do limite permite uma série de exclusões das operações de crédito, entre as quais vale mencionar a rolagem da dívida. Operações de crédito por antecipação de receitas não são consideradas, desde que liquidadas no mesmo exercício em que foram contratadas. Também não integram o cômputo as operações de crédito que tenham por objetivo inversões da União para adquirir participação acionária em empresas não controladas.

45. Ao final de 2025, as operações de crédito contratadas, líquidas das exceções previstas na RSF 48/2007, atingiram cerca R\$ 665 bilhões, ou 43,81% da RCL.

46. Esse número, contudo, não representa a evolução da dívida mobiliária do período, que aumentou R\$ 1.668 bilhões, ou cerca de 108,2% da RCL a preços de dezembro de 2025 (R\$ 1.542 bilhões). Tal diferença é explicada, em grande medida, por não se considerar no cômputo das operações de crédito a apropriação de juros que ocorre quando da rolagem da dívida. Ou seja, a metodologia de cálculo exclui a integralidade do refinanciamento da dívida pública.

Concessões de garantia

47. O acompanhamento do estoque das garantias concedidas pela União tem por objetivo controlar o potencial aumento do endividamento do ente central, na hipótese inadimplemento das obrigações contratuais por parte do ente garantido.

48. O demonstrativo das garantias e contragarantias de valores relaciona o montante das contragarantias recebidas nessas operações, conforme exigido pelo § 1º do art. 40 da LRF. Tratando-se de órgãos e entidade da própria União, não são obrigatórias as contragarantias.

49. De acordo com o inciso II do § 1º do art. 40 da LRF, as contragarantias exigidas dos estados, Distrito Federal ou municípios poderão “*consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida*”, o que reflete o disposto no § 4º do art. 167 da Constituição Federal (CF).

50. No exercício de 2025, o montante de garantias concedidas pela União equivaleu a 23,32% da RCL, ligeiramente superior aos 22,08% apurados no 2º quadrimestre, mas inferior aos 24,81% apurados no último quadrimestre de 2024. De toda a sorte, os valores estão abaixo do limite estipulado pela RSF 48/2007, que é de 60% da RCL.

51. Em termos absolutos, verificou-se, no 3º quadrimestre de 2025, comparativamente ao quadrimestre anterior, um aumento de R\$ 18,4 bilhões no saldo das garantias concedidas, R\$ 9,9 bilhões dos quais relativos a operações de crédito interno de entidades controladas. Deve-se consignar que, no final de 2025, a União publicou a assinatura do Contrato 1120/2025/PFN, mediante o qual concedeu garantias relativas a operações de crédito de R\$ 12,0 bilhões destinadas à reestruturação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), conforme extrato de contrato de pç. 236. Desse total, houve a liberação de R\$ 10 bilhões dos valores contratados pela ECT junto às instituições financeiras.



52. Não houve fixação de intralimite anual para a concessão de garantias pela União aos demais entes da federação, conforme prevê o art. 9-A da Resolução Senado 48/2007, com a redação conferida pela RSF 9/2017. Dentre outros objetivos, a norma visava a redução da exposição da União e o estabelecimento de critérios técnicos para a aprovação das garantias.

Riscos relacionados aos entes subnacionais

53. O Senado Federal, com esboço na CF, art. 52, V, autorizou a contratação de treze operações de crédito externo durante o 3º quadrimestre de 2025, no total aproximado de US\$ 1,61 bilhão, sendo doze de interesse dos entes subnacionais (US\$ 1,46 bilhão) e a outra de interesse do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no montante de US\$ 150 milhões.

54. No quadrimestre, foram contratadas dezoito operações de crédito, no total de US\$ 3,2 bilhões (aproximadamente R\$ 17,7 bilhões, na cotação do encerramento do exercício).

55. A Tabela 12 do relatório precedente apresenta um histórico das garantias honradas pela União, em valores históricos e sem considerar eventuais ressarcimentos. No exercício de 2025, o ente central teve que honrar R\$ 11,0 bilhões das garantias concedidas aos estados em razão da inadimplência do Rio de Janeiro (R\$ 4,7 bilhões), de Minas Gerais (R\$ 3,6 bilhões), de Goiás (R\$ 0,9 bilhão), do Rio Grande do Sul (R\$ 1,6 bilhão) e do Rio Grande do Norte (R\$ 0,2 bilhão). Além disso, honrou R\$ 130,47 milhões de dívidas dos municípios.

56. Comparando-se esses números com os do 2º quadrimestre, conclui-se que a União honrou, no 3º quadrimestre, R\$ 4,1 bilhões em garantias concedidas aos entes subnacionais.

57. O saldo acumulado da honra de garantias dada aos entes subnacionais pela União desde 2016 é de R\$ 86,5 bilhões, em valores históricos.

58. De acordo com a Tabela 13 do relatório, há apenas R\$ 1,1 bilhão de garantias honradas a recuperar, notadamente R\$ 368,19 milhões, relativos a municípios inadimplentes, uma vez que os R\$ 729,5 milhões de garantias honradas em operações de crédito que envolvem estados são passíveis de renegociação.

59. Todavia, isso não significa que os demais R\$ 85,4 bilhões tenham sido recuperados. Em sua grande maioria, foram objeto de renegociação, por força das Leis Complementares 178/2021 e 201/2023.

60. As dívidas dos entes subnacionais junto à União são frequentemente objeto de judicialização no STF — a exemplo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 984 e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 791. Como resultado, são aprovadas leis complementares que dispõem sobre a renegociação dessas obrigações, a exemplo das LC 178/2021, 201/2023 e, mais recentemente, na LC 212/2025, que instituiu o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag).

61. O relatório produzido pela então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) no TC 032.462/2019-0 já mostrava um cenário preocupante antes mesmo da edição dessas leis complementares. Nessa linha, transcrevo em parte a conclusão a que chegou a equipe de fiscalização (grifos acrescidos):

“704. No quadriênio 2016-2019, a União honrou garantias da ordem de R\$ 19,6 bilhões. O Estado do Rio de Janeiro foi o que mais se beneficiou com a honra de garantia no quadriênio (R\$ 14,29 bilhões ou 72,84%), seguido dos Estados de Minas Gerais (R\$ 3,86 bilhões ou 19,68%) e de Goiás (R\$ 803,74 milhões ou 4,10%). A menor parcela, de R\$ 662,21 milhões (3,38%), foi destinada à honra de garantias concedidas aos Estados de Mato Grosso, Roraima, Piauí, Amapá e Rio Grande do Norte, além dos Municípios de Natal (RN), Chapecó (SC), Cachoeirinha (RS) e Belford Roxo (RJ) no período 2016-2019. 705. A honra de garantia decorrente de decisões judiciais gerou um ônus fiscal para a União de R\$ 4,45 bilhões em 2019, contra R\$ 503,4 milhões (R\$ 544,81 milhões

atualizados pelo IPCA) honrados em 2017. A variação desse tipo de obrigação imposta à União apresentou um aumento real preocupante, de 717% em apenas três anos, conforme se verifica dos números seguintes.

706. Esse cenário aumenta do ônus fiscal suportado pela União, com elevação do endividamento federal. Com efeito, tem-se a consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas, com a transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em oposição ao inciso III do art. 3º da CRFB, além do incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, caracterizando um problema de risco moral, fragilizando o pacto de corresponsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico, tal como já foi apontado no âmbito do Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário.”

62. O relatório mensal de garantias honradas (RMGH) de dezembro de 2025, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, informa que “dos R\$ 86,52 bilhões honrados pela União (Tabela 2), cerca de R\$ 76,97 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF), ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei, e R\$ 1,90 bilhão a valores compensados nos termos da LC nº 201/2023”.

63. Dados os termos repactuados, a avaliação da AudFiscal é no sentido de que as pendências que atualmente existem (o R\$ 1,1 bilhão mencionado na Tabela 13) 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.

64. Registre-se, todavia, que os acordos de refinanciamento resultam em custos fiscais para a União, haja vista as condições mais favoráveis oferecidas aos estados devedores, inclusive com taxas de juros inferiores às que incidem sobre a dívida mobiliária federal. Nessa linha, a LC 212/2025 prevê taxas de juros iguais a zero para entes que realizem amortizações extraordinárias dos saldos devedores. A lei complementar também prevê a possibilidade de transferência de ativos dos entes para a União como forma de pagamento, o que não é isento de riscos para o credor, tanto no que se refere à liquidez desses ativos, quanto à definição do seu valor de mercado.

65. Por fim, deve-se consignar que a possível reparação dos efeitos da inadimplência dos entes, passa pelo refinanciamento da União, a taxas mais favoráveis aos estados, e não necessariamente pelo pagamento imediato das garantias já honradas.

Divergência entre a metodologia de cálculo da RCL publicada e a efetivamente utilizada

66. Finalizando o exame do RGF 3/2025, volto a tratar de um problema reportado nos RGF 1/2025 e 2/2025: a divergência entre a metodologia de cálculo da RCL publicada e aquela efetivamente utilizada.

67. Como mencionado nos Acórdãos 2.605/2025 e 1.105/2026, ambos do Plenário, não se discute a correção da RCL apurada, mas sim a inconsistência da metodologia publicada com a efetivamente utilizada. Como consequência, este Tribunal expediu a seguinte ciência à STN, por meio do Acórdão 2.605/2025-Plenário:

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

68. A seguir, transcrevo — assim como o fiz no voto que fundamentou o Acórdão 2.605/2025-Plenário — as ações constantes do demonstrativo da RCL, informadas pela STN para o

cálculo da RCL (subitem 2.b). As ações destacadas em vermelho são as que não tiveram execução orçamentária nos anos de 2024 e 2025 e, portanto, não tiveram impacto no cálculo da RCL:

- “0044 - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, art. 159);*
- 0045 - Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art. 159);*
- 0046 - Cota-Parte dos Estados e DF- Exportadores na Arrecadação do IPI (LC nº 61/89);*
- 0050 - Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes Sobre o Ouro - Estados e Distrito Federal*
- 0051 - Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes Sobre o Ouro - Municípios;*
- 00D0 - Apoio Financeiro aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa Acumulada dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios-FPM entre os Exercícios de 2008 e 2009;*
- 00G6 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Perda de Receita Decorrente da Arrecadação de ICMS Sobre Combustíveis Fósseis Utilizados para Geração de Energia Elétrica;*
- 00H6 - Transferência do Imposto sobre Operações Financeiras Incidentes sobre o Ouro (Lei nº 7.766, de 1989);*
- 0169 - Transferências a Estados e Distrito Federal (loterias CEF);*
- 0223 - Transferência de Cotas-Partes da Compensação Financeira - Tratado de Itaipu (Lei nº 8.001/90, art. 1º);*
- 0369 - Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação;*
- 0546 - Transf. de Cotas-Partes da Comp. Fin. pela Utilização de Rec. Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (Lei nº 8.001/90, art. 1º);*
- 0547 - Transferências de Cotas-Partes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Lei nº 8.001/90, art. 2º);*
- 0999 - Recursos para a repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE - Combustíveis;*
- 099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Complementar nº 87/96 e Lei Complementar nº 115/2003);*
- 0A53 - Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 9.478, de 1997);*
- 0C03 - Transferências de Recursos Decorrentes de Concessões Florestais (Lei nº 11.284, de 2006 - Art. 39);*
- 0E25 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações - Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomentos das Exportações;*
- 0E36 - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;*
- 00PX - Transferências de Recursos Arrecadados por Taxa de Ocupação, Foro e Laudêmio;*
- 0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;*
- 006M - Transferência para Municípios - Imposto Territorial Rural;*
- 00QR - Apoio Financeiro da União aos Entes Federativos que recebem o FPM;*
- 00RX - Transf. a E, DF e M de parte dos valores arrecadados com leilões (Lei 12.276/2010, art. 1º);*
- 00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*
- 00S7 - Auxílio Financeiro aos Estados, Ao Distrito Federal E Aos Um*

00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao DF e aos Municípios - Setor Cultural (MP n. 990/2020)

00SE - Transf. Temporária aos E, DF e Munic. de Acordo ADO n. 25 (LC 176/2020)

00SB - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

00UH - Transferência de Auxílios Financeiros para Estados e Distrito Federal (EC nº 123/2022).”

69. Segundo informado na instrução, a STN manteria na metodologia ações sem execução orçamentária para assegurar suposta “consistência histórica”. Embora não concorde plenamente com essa justificativa — seja porque algumas ações foram substituídas por outras de idêntica natureza, como no caso das ações 0050 e 0051 (substituídas pela ação 00H6), 0036 (substituída pela ação 00SB), seja porque algumas ações tiveram vigência limitada no tempo, como a ação 00D0 — reconheço que a manutenção das ações na metodologia de apuração da RCL publicada não afeta os cálculos a serem efetuados por eventuais interessadas.

70. Diversamente, a não inclusão do programa 5111 — ao qual está vinculada a ação 00SB — não permitiria a terceiros considerar, entre as deduções para fins de apuração da RCL, os valores transferidos a título de complementação do Fundeb, uma vez que o critério eleito considera um filtro cumulativo, que abrange: ação orçamentária, programa de governo e modalidade de aplicação. Apenas os registros que atendam concomitantemente aos três conjuntos de parâmetros deveriam compor o valor divulgado. Assim, quem pretendesse calcular a RCL de 2025 com base na metodologia divulgada, chegaria a um valor R\$ 60,5 bilhões maior que o divulgado.

71A STN alegou uma série de dificuldades de ordem prática para automatizar as informações acerca da metodologia de cálculo da RCL, em razão, inclusive, das alterações de escrituração contábil. Nessa linha, o órgão argumentou:

“23. Outra dificuldade encontrada na atualização das metodologias dos demonstrativos fiscais decorre da dinâmica envolvida na execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, que faz com que, não raramente, ocorram alterações nas informações que necessitam ser capturadas nos relatórios, seja por mudanças na escrituração contábil propriamente dita (contas contábeis ou contas correntes), seja por alterações em indicadores orçamentários (ação de governo, elemento de despesa etc.).

24. Tais modificações exigem da equipe CCONT/STN a análise dos números gerados nas consultas que subsidiam a elaboração dos relatórios e a percepção de que alguma informação pode ter sido modificada na execução orçamentária entre um período e outro, passando o analista à busca da possível alteração, com vistas à sua incorporação no respectivo objeto do relatório. Esta busca por vezes não é precisa, e sim conduzida por experimentação, necessitando o analista efetuar diversas consultas e extrações até que se tenha a correta parametrização do objeto. Neste cenário, considerando que a plataforma MicroStrategy não dispõe de funcionalidade que grave o histórico de cada modificação em um relatório ou objeto, o analista tem que se debruçar sobre o objeto para, mediante comparação dele com a metodologia, averiguar quais modificações foram efetuadas e atualizar a metodologia. Tal atividade não tem se mostrado eficiente do ponto de vista de recursos disponíveis, tampouco eficaz, haja vista que continua apresentando erros.”

72. Contudo, a impropriedade subsiste, de modo que se deve dar a ciência sugerida pela AudFiscal no item c.1 da proposta de encaminhamento, no sentido de que “a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e aos parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores constantes do demonstrativo, de modo que sua aplicação permita reproduzi-los, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000”.



73. A STN, em sua resposta de pç. 204, defendeu que a utilização das metodologias de cálculo atualmente publicadas está restrita aos usuários do Siafi. Por essa razão, considerou a possibilidade de não divulgar a metodologia de cálculo juntamente com o RGF e, ao invés disso, disponibilizar **links** de acesso às consultas e objetos gerenciais utilizados na elaboração dos relatórios fiscais.

74. Ao analisar a argumentação, a equipe técnica defendeu entendimento diametralmente oposto àquele da STN:

“A metodologia dos demonstrativos fiscais é o instrumento por meio do qual qualquer interessado, como órgãos de controle, pesquisadores, imprensa, organizações da sociedade civil e cidadãos, pode verificar se os valores publicados correspondem ao processo declarado de apuração. Essa função independe de acesso ao sistema, pois é exercida a partir dos documentos públicos disponibilizados nos canais de transparência, como o portal Tesouro Transparente e o próprio Diário Oficial da União. Restringir o público efetivo aos usuários internos equivale, na prática, a transformar a metodologia em documento de uso operacional, esvaziando sua função de transparência.”

75. Com efeito, assiste razão à unidade técnica. A STN, diante da dificuldade de criar rotinas automatizadas para atualizar a metodologia divulgada, busca, de forma inadequada, restringir o acesso a essa informação, o que vai de encontro ao princípio da transparência. Ainda que não seja possível criar rotina automatizada, não é tarefa complexa alterar a redação da metodologia de cálculo que acompanha o RGF. Ademais, o trabalho de análise e avaliação das mudanças a serem implementadas ocorre no momento do cálculo RCL. Portanto, não há justificativa para que essas alterações não sejam devidamente documentadas e incorporadas, em seguida, na metodologia divulgada.

76. Dessarte, deve-se também dar à STN a ciência sugerida na alínea c.2 da proposta de encaminhamento.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1285/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.241/2025-3.
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 de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2025, 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 3º 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 3º 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 3º 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 3º 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. considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte/destinação de recursos a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União;

9.6. considerar, para o Poder Executivo, regulares as inscrições de despesas em restos a pagar não processados, que também se mostraram compatíveis com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos, a despeito da ocorrência de disponibilidade líquida negativa no grupo “recursos não classificados”, no valor de R\$ 2,7 bilhões, cuja cobertura foi assegurada pela disponibilidade positiva de R\$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados;

9.7. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional:

9.7.1. em caráter de reiteração ao subitem 9.4 do Acórdão 2.605/2025-Plenário, de que a metodologia de cálculo da receita corrente líquida da União deve restringir-se às regras e aos parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores constantes do demonstrativo, de modo que sua aplicação permita reproduzi-los, com uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.7.2. de que a metodologia de cálculo da receita corrente líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com explicitação dos critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados e com atualização tempestiva apta a viabilizar a verificação externa de aderência ao demonstrativo publicado, nos termos do art. 48, § 1º, II, da Lei Complementar 101/2000 e do art. 8º da Lei 12.527/2011, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, a exemplo da disponibilização de consultas e objetos gerenciais e do desenvolvimento de rotinas de automação;

9.8. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que normatize os procedimentos de escrituração das despesas de pessoal originárias da rubrica “despesas com pessoal não executadas orçamentariamente” no *Manual de Demonstrativos Fiscais*;

9.9. 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; e

9.10. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1285-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 009.521/2026-7

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo.

Interessados: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (27.055.235/0001-37); I.L. Barreto Representacoes Ltda (07.933.551/0001-57).

Representação legal: Priscila Consani das Mercês (18569/B/OAB-MT), representando Lvm Viagens e Turismo Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMA DO ESPÍRITO SANTO (CREA/ES). REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS. TRATAMENTO DIFERENCIADO NO RECEBIMENTO DA PROVA DE CONCEITO (POC). DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESAS POR OFERTA DE TAXA NEGATIVA OU DESCONTO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EDITALÍCIA DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONFIRMAÇÃO DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. DETERMINAÇÃO CAUTELAR PARA QUE NÃO SEJAM CONFERIDAS NOVAS ADESÕES À



ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. OITIVAS. REFERENDO PELO PLENÁRIO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.002/2026, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES), com valor estimado de R\$ 1.500.000,00, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens”.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 11 a 13):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90002/2026, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (CREA/ES), com valor estimado de R\$ 1.500.000,00, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens (peça 1, p. 1-2).*

2. *O pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021, realizado na forma eletrônica por meio da plataforma Compras.gov.br, com critério de julgamento pelo menor preço por item.*

3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

a) *o certame foi homologado em 27/4/2026 (peça 7, p. 1) pelo valor de R\$ 1.500.000,00, sendo a ata de registro de preços subscrita em data próxima (peça 8);*

b) *a licitação envolve sistema de registro de preços;*

c) *foi firmado o Contrato 22/2026 entre o CREA/ES e a empresa vencedora (peça 9).*

4. *A representante alega, em síntese, a ocorrência de violação ao princípio da isonomia em razão da desclassificação da empresa LVM Viagens e Turismo Ltda. por envio de Prova de Conceito (POC) via e-mail, com simultânea aceitação da POC da empresa I.L. Barreto Representações Ltda. apresentada por link do YouTube inserido na proposta registrada na plataforma (peça 1, p. 3-7; peça 2, p. 4-5). A representante solicita, liminarmente, a suspensão do certame e, no mérito, a declaração de nulidade do pregão (peça 1, p. 12).*

5. *A representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 1 e 4. Foram ainda anexados os documentos peças 7, 8 e 9 pela AudContratações.*

6. *Por fim, solicita o ingresso formulado por LVM Viagens e Turismo Ltda., tendo como procuradora Priscila Consani das Mercês, como parte interessada no presente processo.*

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*



contribuição parafiscal.

9. *Além disso, a LVM Viagens e Turismo Ltda., na condição de licitante participante do certame, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, VII, 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, há potencial risco de dano ao erário, em razão da possibilidade de ter ocorrido o direcionamento da licitação.*
11. *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

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 já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pela representante.*

EXAME TÉCNICO

II. 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.*

II.1. Perigo da demora

14. *Está configurado o pressuposto do perigo da demora em relação a eventuais adesões, tendo em vista que a ata de registro de preços já foi subscrita (peça 8). No entanto, não está configurado em relação ao CREA/ES, tendo em vista que foi firmado o Contrato 22/2026.*

II.2. Perigo da demora reverso

15. *Não está presente o perigo da demora reverso. O objeto do pregão consiste em serviço de agenciamento de viagens, de natureza acessória à atividade-fim do CREA/ES, inexistindo risco de comprometimento das funções essenciais da entidade em razão de eventual suspensão cautelar da contratação. Além disso, não existe perigo da demora reverso em relação a terceiros, no caso de eventuais autorizações a adesões à ARP 1/2026.*

II.3. Plausibilidade jurídica

16. *A partir das alegações da representante, foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:*

II.3.1. Desclassificação da empresa LVM Viagens e Turismo Ltda. por envio de POC via e-mail e habilitação da empresa I.L. Barreto Representações Ltda. que apresentou POC por link do YouTube inserido na proposta

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º e 11 da Lei 14.133/2021; art. 37, caput, da Constituição Federal.

Análise:

- 16.1. *A representante alega que, após a fase de lances, foi convocada pelo pregoeiro, em 1/4/2026, para envio de documentos de habilitação, proposta e Prova de Conceito (POC) do Sistema Self Booking, conforme item 10.1.2 do Edital, no prazo de duas horas, com encerramento às 17h35 do mesmo dia (peça 1, p. 3 e 9). Diante de limitação técnica da plataforma Compras.gov.br quanto ao tamanho máximo de arquivos, a representante comunicou a dificuldade ao pregoeiro via chat às 16h33 e encaminhou o vídeo ao endereço eletrônico da comissão de licitação (cpl@creaes.org.br) às 17h06, dentro do prazo (peça 1, p. 4; peça 2, p. 2). A representante foi desclassificada com a seguinte justificativa registrada no sistema: "EMPRESA FOI DESCLASSIFICADA POIS NÃO ENVIOU POC PREVISTO NO EDITAL" (peça 1, p. 5).*
- 16.2. *Concomitantemente, a empresa I.L. Barreto Representações Ltda. (CNPJ 07.933.551/0001-57) foi declarada vencedora após sorteio presencial realizado em 23/4/2026, tendo apresentado a POC por meio de link público do YouTube inserido em sua proposta comercial registrada na plataforma (peça 2, p. 4-5). O certame foi homologado em 27/4/2026 (peça 1, p. 7).*
- 16.3. *Inconformada, a representante interpôs recurso administrativo em 9/4/2026, ao qual o pregoeiro negou provimento em 17/4/2026, mantendo a desclassificação sob o fundamento de que o link do YouTube inserido na proposta integra formalmente os autos eletrônicos do certame, ao passo que o e-mail remetido não integra os autos, não é acessível às demais licitantes e não constitui modalidade de entrega prevista no Edital (peça 2, p. 10-13).*
- 16.4. *O ponto central da análise é a alegada violação ao princípio da isonomia decorrente do tratamento distinto conferido às duas formas de envio da POC. O Edital previa, no item 9.6, que a POC deveria ser "encaminhada juntamente com a proposta comercial", e, no item 10.1.2, que "a proposta deverá conter o vídeo demonstrativo da Prova de Conceito – POC do Sistema Self Booking, evidenciando seu funcionamento" (peça 1, p. 9). Nenhuma dessas disposições vedou expressamente o envio por link ou exigiu upload direto de arquivo de vídeo, tampouco admitiu o e-mail como alternativa.*
- 16.5. *Elemento decisivo para a análise é o registro constante do próprio termo de homologação (peça 7, p. 1), no qual o pregoeiro consignou o seguinte comunicado, proferido ao encerramento do prazo de envio dos documentos:*
- Diante do encerramento do prazo, serão analisados os documentos enviados para veracidade dos documentos e critérios de desempate, bem como documentos previstos como proposta e documentos de habilitação e POC, não serão aceitos documentos enviados via e-mail, serão analisados apenas as propostas que constem com todo o solicitado enviado via sistema.*
- 16.6. *Esse comunicado foi proferido após o encerramento do prazo concedido às licitantes, de modo que as empresas não tiveram a oportunidade de readequar suas formas de envio à luz dessa orientação. Nesse ponto, assiste razão à representante: a comunicação expressa de que documentos por e-mail não seriam aceitos deveria ter sido feita com antecedência suficiente para que todos os participantes pudessem se preparar adequadamente.*
- 16.7. *Não obstante essa impropriedade, a análise do caso concreto exige que se examine também a distinção material entre os dois meios efetivamente adotados. No caso da I.L. Barreto, o link do YouTube foi inserido no corpo da própria proposta comercial registrada na plataforma, de modo que a referência ao vídeo integra os autos eletrônicos do certame, acessível a todos os participantes e sujeita à fiscalização e auditoria pelo Tribunal.*

- 16.8. *No caso da LVM, o vídeo foi remetido por e-mail em canal externo e privado ao processo, não integrando os autos da plataforma. A proposta registrada pela LVM no sistema não continha a POC nem qualquer referência a ela. Essa distinção é juridicamente relevante: a sistemática do pregão eletrônico realizado na plataforma Compras.gov.br pressupõe que todas as comunicações, documentos e atos processuais relevantes sejam praticados dentro do sistema, precisamente para garantir a transparência, a publicidade, a rastreabilidade e a possibilidade de controle por parte dos participantes e dos órgãos de controle. O envio de documento essencial por canal externo ao processo eletrônico, ainda que dentro do prazo, fragiliza esses atributos e coloca em questão a isonomia de tratamento em relação às demais licitantes que mantiveram sua documentação integralmente no sistema.*
- 16.9. *Esses elementos conduzem à conclusão de que, embora a comunicação do pregoeiro sobre a não aceitação de e-mails tenha sido extemporânea, o que configura impropriedade procedimental, a solução adotada pela I.L. Barreto e a solução adotada pela LVM não são materialmente equivalentes do ponto de vista da integração aos autos eletrônicos. A aceitação de uma e a rejeição de outra encontra, portanto, fundamento objetivo na diferença entre documentação inserida no sistema e documentação remetida por canal externo, sem que se configure, no caso concreto, tratamento arbitrário ou discriminatório entre licitantes em situação idêntica.*
- 16.10. *Adicionalmente, verificou-se que a proposta da empresa vencedora I.L. Barreto Representações Ltda. alcançou empate com as propostas de outras licitantes, incluindo a da própria representante LVM Viagens e Turismo Ltda. Essa circunstância é relevante, pois a suspensão ou anulação do certame não reverteria em qualquer benefício concreto à administração pública, visto que, qualquer que fosse o outro vencedor, o preço seria o mesmo. Não há, portanto, lesão ao interesse público que justifique medida de natureza gravosa ao resultado do certame já homologado.*
- 16.11. *Em função do exposto, considera-se que os elementos constantes dos autos permitem a análise definitiva da questão, concluindo-se pela existência de impropriedade procedimental na comunicação extemporânea do critério de não aceitação de documentos por e-mail, sem que essa impropriedade tenha se traduzido em prejuízo material ao interesse público ou em tratamento isonômico deficiente entre licitantes em situação materialmente equivalente, sendo suficiente a expedição de ciência à UJ quando da análise de mérito.*

II.3.2. Ausência de previsão do Sistema de Registro de Preços no edital e de minuta de ata de registro de preços

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 23, § 1º, e 82, § 1º, da Lei 14.133/2021; arts. 2º, 3º e 5º do Decreto 11.462/2023; art. 5º da Lei 14.133/2021.

Análise:

- 16.12. *No curso da instrução, identificou-se, de ofício, inconsistência relevante entre o edital do Pregão Eletrônico 90002/2026 e os registros constantes do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Enquanto o PNCP indica que a licitação se enquadra como Sistema de Registro de Preços (SRP), o edital não contém previsão expressa dessa modalidade de contratação, tampouco apresenta minuta de ata de registro de preços entre seus anexos.*
- 16.13. *A minuta de contrato constante do Anexo V do Edital está estruturada como contrato administrativo ordinário, sem qualquer referência ao regime jurídico próprio das atas de registro de preços (peça 4, p. 66-79). A existência de ata de registro de preços nos autos (peça 8), subscrita após a homologação do certame, reforça a inconsistência.*

- 16.14. *Do ponto de vista da compatibilidade material, o objeto do certame (serviços de agenciamento de viagens de natureza contínua e de demanda recorrente) é, em tese, compatível com o sistema de registro de preços, por se enquadrar nas hipóteses previstas no art. 82, caput, da Lei 14.133/2021, que admite o SRP para objetos cuja contratação seja conveniente em razão da necessidade de atendimento a demandas frequentes ou de caráter continuado.*
- 16.15. *Não obstante essa compatibilidade material, a utilização do SRP exige que o instrumento convocatório preveja expressamente a adoção do sistema de registro de preços e contenha os elementos exigidos pelo art. 82 da Lei 14.133/2021, entre os quais se destacam os quantitativos estimados, as condições de alteração dos preços registrados e a minuta da ata de registro de preços. A ausência desses elementos compromete a transparência do certame e a adequada compreensão, pelos licitantes, do regime jurídico aplicável à futura contratação.*
- 16.16. *Além disso, a adesão à ata por órgãos não participantes, prevista no art. 86 da Lei 14.133/2021 e regulamentada pelo art. 33 do Decreto 11.462/2023, pressupõe a existência de ata regularmente constituída no âmbito de procedimento instaurado sob o regime de registro de preços. Assim, a ausência de previsão expressa do SRP no edital compromete a própria utilização da ata para fins de adesão por terceiros, em razão da deficiência estrutural do procedimento originário.*
- 16.17. *Diante disso, os elementos constantes dos autos são suficientes para que se proponha a realização de oitiva do CREA/ES quanto à impropriedade identificada, oportunizando à unidade jurisdicionada a apresentação de razões e documentos quanto à formalização de ata de registro de preços (peça 8) decorrente de certame cujo edital não previu expressamente a adoção do Sistema de Registro de Preços nem os elementos obrigatórios exigidos pelo art. 82 da Lei 14.133/2021.*
- 16.18. *Em função do exposto, considera-se pertinente, nesta instrução inicial, a proposta de oitiva do CREA/ES e da empresa vencedora quanto à irregularidade identificada neste tópico, a fim de evitar a materialização de irregularidade de maior gravidade decorrente de eventuais adesões à ata, bem como a realização de **construção participativa de deliberações**, com vistas à determinar ao CREA/ES a anulação da ARP 1/2026.*
- 16.19. *Além disso, cabe **adotar medida cautelar**, determinando-se ao CREA/ES que não autorize adesões à ARP 1/2026 enquanto a questão não for apreciada no mérito.*

I.3.3. Desclassificação de múltiplas empresas por oferta de taxa negativa ou desconto sobre o valor da passagem sem previsão de vedação no instrumento convocatório

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º, 57 e 68 da Lei 14.133/2021; art. 37, caput, da Constituição Federal; Acórdão 1992/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; Acórdão 321/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 1469/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 1034/2012-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro.

Análise:

- 16.20. *A representante informa que, durante o Pregão Eletrônico 90002/2026, o pregoeiro procedeu à desclassificação de diversas empresas com a seguinte justificativa registrada no termo de homologação: "Todos os concorrentes, que deram taxa negativa ou desconto sobre o valor da passagem serão desclassificados, conforme Edital e esclarecimento prestado postado no compras.gov" (peça 7).*
- 16.21. *O exame do edital do certame (peça 4) revela que esse instrumento não contém qualquer previsão, vedação ou critério de aceitabilidade relacionado à oferta de taxa negativa ou desconto sobre o valor da passagem. O critério de julgamento adotado é o menor preço RAV*

- (Remuneração do Agente de Viagem), definido no item 7.5 do Edital e no item 8.1 do Termo de Referência como a menor Remuneração do Agente de Viagem, sem que haja fixação de valor mínimo, piso ou condição de aceitabilidade que vede ofertas de taxa zero, taxa negativa ou desconto (peça 4, p. 10 e p. 42). A seção de aceitabilidade da proposta vencedora limita-se a prever a desclassificação de propostas que apresentem preço superior ao valor máximo aceitável ou manifestamente inexequível, sem qualquer referência a limite mínimo de taxa de agenciamento (peça 4, p. 12-13).*
- 16.22. *Os esclarecimentos publicados no sistema Compras.gov.br, ora constantes dos autos (peça 10), confirmam que o pregoeiro respondeu expressamente, em 25/3/2026, que "não será aceito taxa negativa". Em 30/3/2026, diante de consulta sobre a forma de cadastramento das propostas, o pregoeiro respondeu, adicionalmente, que "não serão aceitas cobranças de RAV" e que "a proposta deve ser cadastrada com base no valor estimado para aquisição de passagens conforme item 9.2 do TR".*
- 16.23. *Esse segundo esclarecimento é particularmente relevante e agrava a irregularidade identificada: ao determinar que a proposta deve ser cadastrada com base no valor estimado de aquisição de passagens e não com base no RAV, o pregoeiro contrariou o próprio critério de julgamento estabelecido no edital, que é o menor preço RAV, criando mediante esclarecimento uma sistemática de disputa incompatível com o instrumento convocatório.*
- 16.24. *Os esclarecimentos publicados no sistema Compras.gov.br têm eficácia vinculante em relação ao certame, nos termos do item 21.4.2 do próprio Edital, segundo o qual as respostas aos pedidos de esclarecimento passam a integrar o instrumento convocatório e vinculam todos os participantes e a Administração (peça 4, p. 27).*
- 16.25. *Contudo, esse caráter vinculante opera nos limites da lei. Esclarecimentos que criam restrições à competitividade sem previsão legal ou editalícia prévia, que modificam substancialmente o critério de julgamento estabelecido no edital, ou que introduzem exigências que contrariam a jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, não podem ser validados sob o pretexto de integrar o instrumento convocatório. A legalidade dos esclarecimentos é condição de sua eficácia: um esclarecimento que veda proposta admitida pelo edital e pela lei não se converte em cláusula válida pelo fato de ter sido publicado no sistema.*
- 16.26. *A jurisprudência do TCU firmou-se no sentido de que é irregular a vedação de taxa de administração negativa em licitações, por representar restrição indevida à competitividade e potencial prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa. O Acórdão 1992/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, assentou a irregularidade da cláusula editalícia que impede a apresentação de taxa negativa.*
- 16.27. *No mesmo sentido, o Acórdão 1469/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, destacou que tal vedação afronta a competitividade, a economicidade e a busca da proposta mais vantajosa. Ainda, o Acórdão 321/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, foi expresso ao consignar que não deve constar, nos editais, cláusula impeditiva de taxa negativa. Esses precedentes foram firmados em relação a cláusulas editalícias expressas; com maior razão se aplicam a vedações introduzidas por esclarecimento, que sequer passaram pelo procedimento formal de modificação do edital.*
- 16.28. *Há, ademais, entendimento reiterado do TCU de que taxa zero ou negativa não torna a proposta automaticamente inexequível, devendo a exequibilidade ser aferida caso a caso, segundo critérios objetivos previamente definidos no edital, conforme assentado no Acórdão 1034/2012-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro. A preocupação administrativa com eventual inviabilidade econômica da contratação não autoriza a supressão prévia de toda uma*

faixa de propostas potencialmente mais vantajosas, mas sim a realização de juízo concreto de exequibilidade sobre a oferta classificada em primeiro lugar.

- 16.29. *No caso concreto, essa preocupação é ainda menos justificada: no mercado de agenciamento de viagens, é prática amplamente conhecida que a remuneração das empresas decorra não apenas da taxa de administração cobrada da contratante, mas também de comissões pagas pelas companhias aéreas e de outras receitas operacionais associadas ao volume de bilhetes emitidos, o que pode tornar economicamente viável a oferta de taxa zero ou negativa sem qualquer comprometimento da exequibilidade contratual.*
- 16.30. *Assim, a vedação à taxa negativa introduzida por esclarecimento e a alteração do critério de disputa determinada pelo pregoeiro configuram indícios graves de restrição indevida à competitividade e de modificação ilegal do critério de julgamento previsto no edital, em violação aos arts. 5º, 57 e 68 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada do TCU, com potencial eliminação de propostas economicamente mais vantajosas para o CREA/ES.*
- 16.31. *Em função do exposto, considera-se que há plausibilidade jurídica na irregularidade tratada neste tópico. A plausibilidade identificada, conjugada ao perigo da demora e à ausência do perigo da demora reverso, justifica a realização de **oitiva** do CREA/ES para que apresente os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a vedação à taxa negativa por esclarecimento e a orientação de que o valor a ser disputado corresponderia ao valor estimado de aquisição de passagens e não ao RAV, bem como **construção participativa** com vistas à determinar ao CREA/ES a não prorrogação do Contrato 22/2026.*
- 16.32. *Além disso, tal irregularidade reforça a proposta de adoção de medida cautelar para impedir adesões à ARP 1/2026, uma vez que, além de não estar prevista no instrumento convocatório, não há garantia de que tenha sido selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, não cabendo replicar o contrato para outros órgãos e entidades.*

CONCLUSÃO

17. *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.*
18. *Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora (para eventuais autorizações a adesão à ARP 1/2026); está afastado o perigo da demora reverso; e há plausibilidade jurídica para justificar a **concessão de medida cautelar** para evitar a adesão da referida ARP (caronas), sem prejuízo da **oitiva** do CREA/ES e da empresa declarada vencedora.*
19. *Além disso, propõe-se a **construção participativa de deliberações**, a fim de embasar futura determinação de anulação da ARP 1/2026, bem como que o CREA/ES se abstenha de prorrogar o Contrato 22/2026, diante das irregularidades constatadas.*
20. *Além disso, **quando do mérito**, cabe dar ciência ao CREA/ES em relação à irregularidade tratada no tópico I.3.1 desta instrução.*
21. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

22. *Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte da representante.*
23. *Não houve pedido de sustentação oral por parte da representante.*
24. *Quanto ao pedido de ingresso formulado por LVM Viagens e Turismo Ltda., tendo como*

*procuradora Priscila Consani das Mercês, como parte interessada no presente processo (peça 1, p. 16), propõe-se o seu **indeferimento**, pois não demonstrou razão legítima para intervir nos autos que vá além do interesse já tutelado pela condição de representante, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio distinto daquele já veiculado na representação, 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, autorizando-se, contudo, caso seja requerido, vista e cópia das peças não sigilosas dos presentes autos, considerando que o pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020.*

25. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Em virtude do exposto, propõe-se:

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

26.2. **deferir** o pedido de **concessão de medida cautelar** formulado pela representante, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, determinando ao CREA/ES que, até o julgamento de mérito destes autos, abstenha-se de autorizar adesões à ARP 1/2026, resultante do Pregão Eletrônico 90002/2026, em razão dos seguintes fundamentos:

a) formalização de ata de registro de preços decorrente de certame cujo edital não previu expressamente a adoção do Sistema de Registro de Preços nem continha os elementos obrigatórios exigidos, em ofensa ao previsto no art. 82 da Lei 14.133/2021 e ao princípio de violação ao instrumento convocatório;

b) desclassificação de múltiplas empresas com base em vedação à taxa negativa introduzida por esclarecimento publicado no Compras.gov.br, sem a devida motivação, desincentivando a disputa e a impedindo como critério de desempate, contrariando os princípios da competitividade, da razoabilidade, da economicidade, da busca da melhor proposta e da prevalência do interesse público, bem como a jurisprudência consolidada do TCU, a exemplo do Acórdão 1992/2025-TCU-Plenário; e

c) orientação do pregoeiro, em esclarecimento publicado em 30/3/2026, de que o valor a ser disputado corresponderia ao valor estimado de aquisição de passagens e não ao RAV (Remuneração do Agente de Viagem), em contradição direta com o critério de julgamento pelo menor preço RAV estabelecido no edital (item 8.1 do termo de referência), configurando modificação ilegal do critério de disputa por via de esclarecimento, em violação ao art. 5º, especialmente ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao art. 18, inciso VIII, e ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021;

26.3. realizar a **oitiva** do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (CREA/ES), na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de **15 (quinze) dias**, apresente razões e documentos em relação às irregularidades e impropriedades identificadas nesta instrução, em especial quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 90002/2026:

a) formalização de ata de registro de preços decorrente de certame cujo edital não previu expressamente a adoção do Sistema de Registro de Preços nem continha os elementos obrigatórios exigidos, em ofensa ao previsto no art. 82 da Lei 14.133/2021 e ao princípio de violação ao instrumento convocatório;

b) vedação à taxa negativa introduzida pelo esclarecimento publicado em 25/3/2026, diante da ausência de previsão dessa vedação no edital do certame e contrariando os princípios da competitividade, da razoabilidade, da economicidade, da busca da melhor proposta e da prevalência do interesse público, bem como a jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1992/2025-TCU-Plenário, 1469/2022-TCU-Plenário, 321/2021-TCU-Plenário e 1034/2012-TCU-Plenário), que considera irregular tal restrição em licitações semelhantes às de agenciamento de viagens, uma vez que a remuneração das empresas do setor decorre não apenas da taxa de administração cobrada da contratante, mas também de comissões pagas pelas companhias aéreas e de outras receitas operacionais associadas ao volume de bilhetes emitidos, o que pode tornar economicamente viável a oferta de taxa zero ou negativa;

c) edição de esclarecimento em 30/3/2026 que orientou os licitantes a cadastrarem suas propostas com base no valor estimado de aquisição de passagens, e não com base na Remuneração do Agente de Viagem (RAV), em desconformidade com o critério de julgamento expressamente previsto no edital (menor preço RAV), caracterizando, em tese, modificação substancial do critério de julgamento por meio de resposta a pedido de esclarecimento, sem a devida reabertura de prazo e republicação do instrumento convocatório, em afronta ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da transparência;

26.4. 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 ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (CREA/ES), caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo CREA/ES para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação aos seguintes itens: i) vedação à taxa negativa introduzida pelo esclarecimento publicado em 25/3/2026, sem previsão no edital e em contrariedade à jurisprudência consolidada do TCU; ii) orientação do pregoeiro, em esclarecimento de 30/3/2026, de que o valor a ser disputado corresponderia ao valor estimado de aquisição de passagens e não ao RAV, em contradição ao critério de julgamento pelo menor preço RAV estabelecido no edital; e iii) formalização de ata de registro de preços decorrente de certame cujo edital não previu expressamente a adoção do Sistema de Registro de Preços nem os elementos obrigatórios exigidos pela Lei 14.133/2021;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-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) anulação da ARP 1/2026; e/ou ii) vedação à prorrogação do Contrato 22/2026, resultante do Pregão Eletrônico 90002/2026;

b) alertar o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (CREA/ES), 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 estipulado 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;

26.5. **indeferir** o pedido de ingresso formulado por LVM Viagens e Turismo Ltda., por meio de sua procuradora Priscila Consani das Mercês, como parte interessada no presente processo (peça 1, p. 16), tendo em vista a não demonstração de razão legítima para intervir nos autos além do interesse já tutelado pela condição de representante, nem da possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio distinto daquele já veiculado na representação, 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, autorizando-se, contudo, vista e cópia das peças não sigilosas dos presentes autos, caso requerida, considerando que o pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020;

26.6. realizar a **oitiva** da sociedade empresária I.L. Barreto Representações Ltda. (CNPJ 07.933.551/0001-57), vencedora do Pregão Eletrônico 90002/2026, para que, no prazo de **15 (quinze) dias**, caso queira, manifeste-se sobre as irregularidades e impropriedades identificadas nesta instrução, em especial sobre os pontos elencados no item 26.3;

26.7. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (CREA/ES) e à sociedade empresária I.L. Barreto Representações Ltda., de maneira a embasar as respostas às oitivas e à construção participativa de deliberações; e

26.8. **comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada.” (grifos no original)

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.002/2026, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES), com valor estimado de R\$ 1.500.000,00, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens”.

2. No despacho à peça 14, no que importa, proferi a seguinte decisão, em juízo cautelar:

“2. Em menção preliminar, o certame foi homologado em 27/4/2026 pelo valor de R\$ 1.500.000,00, sendo a ata de registro de preços (ARP) subscrita em data próxima, já havendo contrato assinado com a I.L. Barreto Representações Ltda. (Contrato 22/2026).

3. Em suma, a empresa LVM Viagens e Turismo Ltda., ora representante, reportou os seguintes indícios de irregularidade:

- tratamento diferenciado no recebimento da Prova de Conceito: possível violação à isonomia em razão da desclassificação da LVM Viagens e Turismo Ltda. (LVM) pelo envio

da Prova de Conceito (POC) por **e-mail**, dentro do prazo, enquanto a empresa I.L. Barreto Representações Ltda. (I.L. Barreto) teve aceita a respectiva documentação, mas apresentada por meio de **link** do YouTube inserido na proposta cadastrada na plataforma Compras.gov.br. O edital previa que a POC fosse acostada juntamente com a proposta; e

- desclassificação de empresas por oferta de taxa negativa ou desconto: foi apontada a desclassificação de múltiplas licitantes que ofertaram taxa negativa ou desconto sobre o valor das passagens, apesar de não haver vedação expressa no edital, tendo a restrição sido introduzida por esclarecimento publicado no Compras.gov.br, com possível prejuízo à competitividade, à economicidade e à seleção da proposta mais vantajosa.
4. Embora não tenha sido apontado na inicial de representação, a unidade técnica identificou, ainda, a eventual ilegalidade quanto à ausência de previsão editalícia do Sistema de Registro de Preços. Indicou-se uma inconsistência entre o edital do Pregão Eletrônico 90.002/2026 e os registros do certame, uma vez que foi formalizada ata, embora o instrumento convocatório não previsse expressamente a adoção do respectivo instrumento auxiliar, nem contivesse minuta de ata ou os elementos obrigatórios exigidos para esse regime de contratação.
 5. Em análise preliminar, no que se refere à primeira irregularidade, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) reconheceu que houve impropriedade procedimental na conduta do pregoeiro, pois a informação de que documentos enviados por **e-mail** não seriam aceitos somente foi comunicada após o encerramento do prazo concedido às licitantes. Segundo a análise, tal orientação deveria ter sido divulgada previamente, em tempo hábil, para que todos os participantes pudessem adequar a forma de apresentação da Prova de Conceito. Assim, nesse ponto, a alegação da representante foi considerada procedente quanto à falha de comunicação e à inadequação do momento em que o critério foi explicitado.
 6. Apesar disso, o relatório instrutivo concluiu que a situação da LVM não era materialmente equivalente à da empresa vencedora. No caso da I.L. Barreto, o **link** do YouTube constava da própria proposta registrada na plataforma Compras.gov.br, integrando os autos eletrônicos do certame, com publicidade, rastreabilidade e possibilidade de controle pelos licitantes e órgãos de fiscalização. Já a ora representante encaminhou o vídeo por e-mail, em canal externo e privado, sem que a proposta cadastrada no sistema contivesse a POC ou a respectiva referência.
 7. Nesse recorte, a unidade técnica entendeu que, embora tenha havido impropriedade procedimental, não se configurou tratamento arbitrário ou quebra material da isonomia, nem haveria justificativa para anulação ou suspensão do certame apenas por esse fundamento. Caberia mera ciência ao órgão jurisdicionado acerca da irregularidade.
 8. Em ponto decisivo – que me fez concordar com o encaminhamento do auditor instrutor –, a proposta da empresa vencedora I.L. Barreto Representações Ltda. alcançou empate com as propostas de outras licitantes, incluindo a da própria representante LVM Viagens e Turismo Ltda. Ou seja, a suspensão ou a anulação do certame não reverteria em qualquer benefício concreto à administração pública, visto que, qualquer que fosse o outro vencedor, o preço seria o mesmo. Não há, assim, lesão ao interesse público que justifique medida de natureza gravosa ao resultado do certame já homologado.
 9. No que se refere, em exame de outra irregularidade, à desclassificação de empresas em face de taxa negativa, o pregoeiro eliminou diversas licitantes sob a justificativa de que “todos os concorrentes que deram taxa negativa ou desconto sobre o valor da passagem serão desclassificados, conforme Edital e esclarecimento prestado postado no compras.gov”. O edital licitatório, porém, não continha tal previsão, vedação ou critério de aceitabilidade que impedisse a oferta de taxa zero, taxa negativa ou desconto, tendo definido como critério de

- julgamento o menor preço RAV (Remuneração do Agente de Viagem), sem fixação de valor mínimo, piso ou condição de aceitabilidade específica para a taxa de agenciamento.*
10. *Em verdade, a restrição foi introduzida por esclarecimento após a publicação do chamamento editalício, dentro da plataforma Compras.gov.br. O pregoeiro informou, em 25/3/2026, que “não será aceito taxa negativa”. Nada obstante os esclarecimentos vinculem a Administração e os licitantes, alinho-me ao entendimento da AudContratações sobre a eficácia da regra operar nos limites da lei e do instrumento convocatório, não podendo o esclarecimento criar restrição à competitividade sem previsão editalícia prévia.*
11. *Nesse ponto, a jurisprudência do TCU, de fato, considera irregular a vedação de taxa de administração negativa, por representar restrição indevida à competitividade e potencial prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa, como consta do Acórdão 1.992/2025-Plenário (Min. Augusto Sherman); do Acórdão 1.469/2022-Plenário (Min. Aroldo Cedraz); do Acórdão 321/2021-Plenário (Min. Augusto Nardes); e do Acórdão 1.034/2012-Plenário (Min. Raimundo Carreiro). A inexequibilidade deve ser aferida concretamente, em cada caso.*
12. *A instrução de peça 11 salientou, além disso, irregularidade associada no esclarecimento publicado em 30/3/2026, pelo qual o pregoeiro afirmou que “não serão aceitas cobranças de RAV”. O edital atacado estabeleceu que a proposta fosse cadastrada com base no valor estimado para aquisição de passagens, e não no valor de RAV. Tal qual a unidade técnica, considero que esse segundo esclarecimento agravou a irregularidade, pois contrariou o próprio critério de julgamento previsto no edital, estruturado pelo menor preço RAV, criando – por simples esclarecimento – uma sistemática de disputa incompatível com o instrumento convocatório.*
13. *Finalmente, quanto à não previsão expressa na licitação de que se tratava de um Sistema de Registro de Preços, por haver modificação na dimensão do potencial “volume de venda” dos serviços ofertados e consequente impacto na atratividade do certame, adiro à conclusão da AudContratações concernente à fumaça do bom direito também com relação a esse ponto.*
14. *Ante todo o exposto, em anuência às conclusões do relatório instrutivo, e por seus fundamentos, decido:*
- a) conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;*
- b) deferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, determinando ao Crea/ES que, até o julgamento de mérito destes autos, abstenha-se de autorizar adesões à ARP 1/2026, resultante do Pregão Eletrônico 90.002/2026, em razão dos seguintes fundamentos:*
- b.1) formalização de ata de registro de preços decorrente de certame cujo edital não previu expressamente a adoção do Sistema de Registro de Preços, nem continha os elementos obrigatórios exigidos, em ofensa ao inscrito no art. 82 da Lei 14.133/2021 e ao princípio de violação ao instrumento convocatório;*
- b.2) desclassificação de múltiplas empresas com base em vedação à taxa negativa introduzida por esclarecimento publicado no Compras.gov.br, sem a devida motivação, desincentivando a disputa e a impedindo como critério de desempate, contrariando os princípios da competitividade, da razoabilidade, da economicidade, da busca da melhor proposta e da prevalência do interesse público, bem como a jurisprudência consolidada do TCU, a exemplo do Acórdão 1.992/2025-Plenário; e*

b.3) orientação do pregoeiro, em esclarecimento publicado em 30/3/2026, de que o valor a ser disputado corresponderia ao valor estimado de aquisição de passagens e não à RAV (Remuneração do Agente de Viagem), em contradição direta com o critério de julgamento pelo menor preço RAV estabelecido no edital (subitem 8.1 do termo de referência), configurando modificação ilegal do critério de disputa por via de esclarecimento, em violação ao art. 5º, especialmente ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao art. 18, inciso VIII, e ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021;

c) realizar a oitiva do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES), na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões e documentos em relação às irregularidades e impropriedades identificadas nesta instrução, em especial quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 90.002/2026:

c.1) formalização de ata de registro de preços decorrente de certame cujo edital não previu expressamente a adoção do Sistema de Registro de Preços, nem continha os elementos obrigatórios exigidos, em ofensa ao inscrito no art. 82 da Lei 14.133/2021 e ao princípio de violação ao instrumento convocatório;

c.2) vedação à taxa negativa introduzida pelo esclarecimento publicado em 25/3/2026, diante da ausência de previsão dessa vedação no edital do certame e contrariando os princípios da competitividade, da razoabilidade, da economicidade, da busca da melhor proposta e da prevalência do interesse público, bem como a jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.992/2025-Plenário, 1.469/2022-Plenário, 321/2021-Plenário e 1.034/2012-Plenário), que considera irregular tal restrição em licitações semelhantes às de agenciamento de viagens, uma vez que a remuneração das empresas do setor decorre não apenas da taxa de administração cobrada da contratante, mas também de comissões pagas pelas companhias aéreas e de outras receitas operacionais associadas ao volume de bilhetes emitidos, o que pode tornar economicamente viável a oferta de taxa zero ou negativa; e

c.3) edição de esclarecimento em 30/3/2026 que orientou os licitantes a cadastrarem suas propostas com base no valor estimado de aquisição de passagens, e não com base na Remuneração do Agente de Viagem (RAV), em desconformidade com o critério de julgamento expressamente previsto no edital (menor preço RAV), caracterizando, em tese, modificação substancial do critério de julgamento por meio de resposta a pedido de esclarecimento, sem a devida reabertura de prazo e republicação do instrumento convocatório, em afronta ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da transparência;

d) 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):

d.1) solicitar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES), caso queira, no prazo de quinze dias:

d.1.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo Crea/ES para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação ao seguinte item: i) vedação à taxa negativa introduzida pelo esclarecimento publicado em 25/3/2026, sem previsão no edital e em contrariedade à jurisprudência consolidada do TCU;



d.1.2) orientação do pregoeiro, em esclarecimento de 30/3/2026, de que o valor a ser disputado corresponderia ao valor estimado de aquisição de passagens e não à RAV, em contradição ao critério de julgamento pelo menor preço RAV estabelecido no edital;

d.1.3) formalização de ata de registro de preços decorrente de certame cujo edital não previu expressamente a adoção do Sistema de Registro de Preços nem os elementos obrigatórios exigidos pela Lei 14.133/2021; a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021; e

d.1.4) 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) anulação da ARP 1/2026; e/ou ii) vedação à prorrogação do Contrato 22/2026, resultante do Pregão Eletrônico 90.002/2026;

d.2) alertar o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES), 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 estipulado 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) indeferir o pedido de ingresso formulado pela LVM Viagens e Turismo Ltda., por meio de sua procuradora Priscila Consani das Mercês, como parte interessada no presente processo (peça 1, p. 16), tendo em vista a não demonstração de razão legítima para intervir nos autos além do interesse já tutelado pela condição de representante, nem da possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio distinto daquele já veiculado na representação, 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, autorizando-se, contudo, vista e cópia das peças não sigilosas dos presentes autos, caso requeridas, considerando que o pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, **caput** e parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014, alterada pela Resolução TCU 316/2020;*

f) realizar a oitiva da sociedade empresária I.L. Barreto Representações Ltda., vencedora do Pregão Eletrônico 90.002/2026, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, caso queira, manifeste-se sobre as irregularidades e impropriedades identificadas nesta instrução, em especial sobre os pontos elencados no item “c” deste despacho;

g) encaminhar cópia deste despacho, acompanhado da instrução, à peça 11, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES) e à sociedade empresária I.L. Barreto Representações Ltda., de maneira a embasar as respostas às oitivas e à construção participativa de deliberações; e

h) comunicar à representante o teor da presente decisão” (grifos no original).

3. Nesses termos, haja vista o disposto no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, submeto a decisão liminar a este Plenário para referendo.



Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1286/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.521/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (27.055.235/0001-37); I.L. Barreto Representacoes Ltda. (07.933.551/0001-57).
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo.
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: Priscila Consani das Mercês (18569/B/OAB-MT), representando Lvm Viagens e Turismo Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.002/2026, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES), com valor estimado de R\$ 1.500.000,00, cujo objeto é a “*contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens*”,

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. referendar a medida cautelar proferida em despacho do relator à peça 14, nos termos do art. 276, §1º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. encaminhar cópia da presente decisão ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (Crea/ES), bem como à I.L. Barreto Representações Ltda.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1286-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 026.554/2024-0.

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Distrito Sanitário Especial Indígena Leste - Dsei-LRR.

Responsável: C.M.A. Empreendimentos Ltda (26.104.639/0001-00).

Representação legal: Jonsem Andre Arouche de Oliveira (2169/OAB-RR), representando C.M.A. Empreendimentos Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA SEM LASTRO COMPROBATÓRIO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PROCEDENTE. INIDONEIDADE. 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 25), que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 26-27):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90008/2024, sob a responsabilidade do Distrito Sanitário Especial Indígena Leste (Dsei/LRR), com valor estimado de R\$ 855.279,81, cujo objeto é a contratação de serviços terceirizados de almoxarifados, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições e exigências estabelecidas no edital e seus anexos (peça 3, p. 1).

2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: homologado (peça 11);

b) valor homologado: R\$ 701.123,52 (peça 11);

c) a licitação em tela não envolve registro de preço;

d) o Contrato 13/2024, decorrente da licitação, encontra-se vigente até 23/12/2026, segundo informações do Portal da Transparência (peça 24); e

e) não houve pedido de impugnação ao edital.

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

RESPONSÁVEL E CPF	REPRESENTANTE LEGAL/PROCURADOR	PROCURAÇÃO	HÁ PEDIDO DE SUST. ORAL?
C.M.A Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda. CNPJ 26.104.639/0001-00	Jonsem André Arouche de Oliveira, OAB/RR 2169	Peça 20	Não



HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) apresentação de documentação/declaração falsa: o representante alegou que a empresa C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda. (C.M.A.) apresentou, durante a fase de habilitação do PE 90008/2024, um atestado de capacidade técnica supostamente falso, acompanhado de notas fiscais com indícios de manipulação e sem comprovação de pagamentos, o que, em tese, violaria os princípios da moralidade, isonomia e competitividade e poderia ensejar a declaração de inidoneidade da empresa (peça 1, p. 2-3; peça 15, p. 1-3).

5. Analisando a documentação inicial encaminhada, a AudContratações detalhou que a C.M.A. apresentou atestado de capacidade técnica acompanhado de notas fiscais confeccionadas após solicitação do pregoeiro, com datas retroativas e sinais de manipulação, além de contrato sem autenticação. Constatou-se que os referidos documentos fiscais, segundo verificação junto ao site da Prefeitura Municipal de Boa Vista, estado de Roraima, estavam canceladas ou apresentavam inconsistências (peça 15, p. 3-5).

6. Nesse contexto, ressaltou-se que a jurisprudência do Tribunal considera suficiente a prova indiciária convergente para caracterizar fraude à licitação, independentemente de dano ao erário ou concretização do resultado (peça 15, p. 3-5); concluindo-se pela plausibilidade jurídica da irregularidade apontada, razão pela qual propôs-se o conhecimento da representação, bem como realização de audiência da representada (peça 15, p. 3-7).

7. Não foram identificadas possíveis irregularidades na atuação de agentes do Dsei/LRR na licitação (peça 15, p. 3-7).

8. Promovida a audiência 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.

HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR OU DA UNIDADE TÉCNICA (DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA):

8.1. Pronunciamento da Unidade - de Acordo - Processo 026.554/2024-0 (peça 16, data: 05/08/2025)

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU AOS RESPONSÁVEIS

8.2. A. C.M.A. Empreendimentos Ltda.: Ofício 30974/2025-TCU/Seproc, de 6/8/2025 (peça 18)

DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS

PELOS RESPONSÁVEIS

8.3. C.M.A. Empreendimentos Ltda.: peças 20-22

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das audiências realizadas:

Razões de justificativa apresentadas por C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda., em resposta ao Ofício 30974/2025-TCU/Seproc (peça 18):

Item 25.2 da instrução inicial (peça 15, p. 5-6): realizar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, audiência para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativas em razão da apresentação de documentação/declaração falsa no PE 90008/2024; infringindo-se o art. 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021; Acórdãos 3097/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, e 1893/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Contextualização:

9. A audiência foi motivada pela identificação, durante a análise técnica inicial, de indícios de

apresentação de documentação com possível falsidade material pela empresa C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda., no âmbito do PE 90008/2024. Diante da plausibilidade jurídica das irregularidades apontadas, a unidade técnica sugeriu oportunizar à empresa o exercício do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, e do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que apresentasse justificativas quanto à conduta apurada antes da deliberação de mérito sobre eventual responsabilização (peça 15, p. 5).

Razões de justificativa do responsável:

10. O justificante reconhece a ocorrência de equívocos formais relacionados à inconsistência e impropriedade de parte dos documentos entregues à comissão de licitação. Afirma que tais falhas não resultaram em violação à lisura do certame, destacando sua atuação em conformidade com os princípios da boa-fé objetiva, legalidade e moralidade administrativa. Ressalta que não houve obtenção de vantagem ou alteração do resultado da licitação, pois não foi vencedora, não celebrou contrato e não recebeu pagamentos (peça 22, p. 2).

11. Nega a existência de conluio ou associação fraudulenta com terceiros e informa que, ao identificar a intempestividade e inadequação das notas fiscais emitidas, providenciou prontamente o cancelamento dos documentos, evidenciando intenção de não induzir a erro a Administração Pública. Alega que toda a cadeia de decisão, desde a preparação até o envio dos documentos, demonstraria falha operacional, e não dolo ou intenção criminoso por parte de seus gestores. Destaca, ainda, a reputação ilibada de seus sócios e dirigentes, bem como a instauração de sindicância interna e revisão do programa de *compliance* para evitar reincidências (peça 22, p. 2).

12. O justificante informa que o episódio serviu de estímulo para o aprimoramento dos controles internos, com a revisão dos protocolos de verificação documental, implementação de sistema de dupla checagem, fortalecimento do programa de integridade e realização de treinamentos obrigatórios para os funcionários envolvidos em processos de contratações públicas. Relata, também, a adoção de política formal de comunicação e denúncia interna, publicação de Código de Ética e Conduta atualizado e análise de assessoria externa para revisão das rotinas licitatórias dos últimos exercícios (peça 22, p. 3).

13. Ressalta que possui histórico de conduta ilibada no setor público, tratando-se o fato de episódio isolado, sem repercussões práticas, prejuízo ao erário ou comprometimento à isonomia e concorrência do certame. Solicita que eventuais sanções sejam mitigadas, com reconhecimento da ausência de má-fé e dos esforços de transparência e aprimoramento, requerendo a concessão de prazo para apresentação de esclarecimentos ou documentos complementares (peça 22, p. 3-4).

Análise:

14. Conforme apontado na instrução inicial, a irregularidade tratada no presente feito diz respeito à apresentação, pela empresa C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda., no âmbito do PE 90008/2024, promovido pelo Dsei/LRR, de documentação com indício de falsidade. Em apertada síntese, essa empresa apresentou atestado de capacidade técnica (ACT) supostamente forjado, acompanhado de notas fiscais confeccionadas no mesmo dia que o pregoeiro as solicitou, e cujos fatos geradores estavam alterados. Além disso, encaminhou contrato sem autenticação ou reconhecimento de firma e deixou de apresentar comprovantes de pagamentos, quando solicitado pelo pregoeiro (peça 15, p. 3-4).

15. Compete ressaltar que, constatou-se, naquela ocasião, que os mencionados documentos fiscais, embora existentes no sistema da Prefeitura Municipal de Boa Vista, apresentavam datas de emissão alteradas, estavam canceladas e continham sinais visuais de adulteração, como diferença de cor, desalinhamento de datas e fontes distintas. Elementos que, somados à ausência de resposta da empresa às diligências do pregoeiro, constituem evidência de que a documentação apresentada era inidônea (peça 15, p. 2, 4, 7).

16. Em suas razões de justificativa, a C.M.A sustenta, em essência: ausência de dolo; ocorrência de erro, decorrente de falha operacional; ausência de obtenção de vantagem; ausência de conluio;

cancelamento das notas fiscais, ao detectar sua inadequação; instauração de sindicância interna; revisão de protocolos e implementação de medidas de integridade e *compliance* (peça 22).

17. Quanto a isso, tem-se que os argumentos apresentados pelo justificante não são suficientes para afastar a irregularidade verificada na instrução inicial. Conforme detalhado no item I.3.1 desse documento, a conduta ilícita está evidenciada pelo conjunto de indícios convergentes: apresentação de ACT sem comprovação de veracidade; notas fiscais confeccionadas em data posterior ao fato gerador, após a solicitação do pregoeiro, e posteriormente canceladas; ausência de autenticação do contrato e não apresentação de comprovantes de pagamento (peça 15, p. 3-4).

18. Importa ressaltar que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que a apresentação de documentação falsa em licitação configura ilícito formal, não se exigindo a demonstração de dano efetivo ao erário ou de alteração do resultado do certame para a caracterização da infração, conforme evidenciam, por exemplo, os Acórdãos 3097/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e 1893/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Ademais, o art. 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, prevê expressamente a necessidade de responsabilização para a conduta perpetrada pelo justificante.

19. Ademais, a C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda. não refutou, de modo concreto, a ilicitude dos documentos por ela apresentados, limitando-se a alegar que o ocorrido caracterizava erro material e que adotou providências corretivas extemporâneas, o que não elide a gravidade da conduta.

20. Nesses termos, ainda que se reconheça a adoção de medidas internas de *compliance* e a inexistência de antecedentes sancionatórios, tais circunstâncias não afastam a tipificação da infração, prevista no art. 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021. Os elementos coligidos aos autos evidenciam que a empresa não observou o dever de probidade esperado de licitantes, apresentando documentação inidônea em flagrante violação aos princípios da moralidade, isonomia e competitividade.

21. Diante do exposto, **conclui-se pela rejeição das razões de justificativa** apresentadas por C.M.A Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda, configurando-se a necessidade de sua responsabilização - nos termos do art. 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, em razão dela ter apresentado documentação falsa no âmbito do PE 90008/2024 - com a **aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade** para licitar e contratar com a Administração Pública, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992 (peça 15, p. 2, 5, 7).

CONCLUSÃO

22. 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.

23. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.

24. Considerando a proposta de **rejeição** das razões de justificativa do responsável, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 15 dos presentes autos e consequente declaração de inidoneidade da C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda.

25. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada ou na sociedade uma vez que apenas a representada sofrerá consequências.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

26. Não houve pedido de ingresso aos autos.

27. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

28. Não houve pedido de sustentação oral.



29. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Em virtude do exposto, propõe-se:

30.1. **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;

30.2. No **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;

30.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda. (26.104.639/0001-00), **declarando-a**, por conseguinte, e com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, e **por prazo a ser decidido, inidônea** para participar de licitações na Administração Pública Federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal, cujos objetos sejam custeados com recursos federais, repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres; por ter apresentado documentação falsa no âmbito do Pregão Eletrônico 90008/2024, promovido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Leste (Dsei/LRR), incidindo na infração prevista no artigo 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 3097/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e 1893/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz;

30.4. **informar** ao Distrito Sanitário Especial Indígena Leste (Dsei/LRR) 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;

30.5. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida à C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda. (26.104.639/0001-00), bem como ao seu representante legal; e

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

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90008/2024, conduzido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Leste – Dsei/LRR. O certame, regido pela Lei 14.133/2021, objetivou a contratação de serviços terceirizados de almoxarifados, sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com valor estimado em R\$ 855.279,81.

2. O representante alegou, em síntese, que a empresa C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda., primeira colocada na licitação, teria apresentado atestado de capacidade técnica (ACT) com conteúdo falso, acompanhado de notas fiscais com indícios de manipulação e sem a correspondente comprovação de pagamentos. Segundo a peça inicial, tais documentos teriam sido confeccionados em datas retroativas na tentativa de ludibriar a Administração (peça 1).

3. No âmbito do Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), em análise preliminar, constatou indícios de falsidade material. Verificou que as notas fiscais apresentadas pela licitante apresentavam sinais de adulteração visual e, em consulta ao sistema da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, constatou-se que os documentos haviam sido cancelados ou continham inconsistências cronológicas (peça 15).

4. Diante dos fatos, foi promovida a audiência da empresa C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda. para que apresentasse razões de justificativa acerca da apresentação de documentação inidônea, conduta tipificada no art. 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021.



5. Em suas razões de justificativa, a C.M.A. reconhece a ocorrência de “equivocos formais”, sustentando, em essência: ausência de dolo; ocorrência de erro decorrente de falha operacional; ausência de obtenção de vantagem ou conluio; e adoção de medidas internas de integridade e *compliance* após o ocorrido (peça 22).

6. A unidade instrutora, ao analisar a defesa, propôs a rejeição das justificativas. Ressaltou que a irregularidade está evidenciada por um conjunto de indícios convergentes: apresentação de ACT sem comprovação de veracidade, notas fiscais confeccionadas após a solicitação do pregoeiro com datas alteradas e posterior cancelamento dos documentos. Por esse motivo, propôs a aplicação de sanção de inidoneidade, com base no art. 46 da Lei Orgânica do TCU (peça 25-27).

7. Feito o histórico, passo a decidir.

8. Acompanho integralmente o entendimento da AudContratações, adotando seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo dos seguintes destaques.

9. O conjunto probatório coligido aos autos, formado por indícios convergentes e robustos, não deixa margem a dúvidas quanto à inidoneidade da documentação apresentada. A verificação de que notas fiscais foram emitidas e canceladas no mesmo dia de diligência do pregoeiro, apresentando sinais visuais de adulteração, como diferença de cor, desalinhamento de datas e fontes distintas, configura flagrante tentativa de induzir a Administração Pública em erro.

10. No que tange à alegada ausência de dolo ou de prejuízo ao erário, observo que a jurisprudência consolidada deste Tribunal qualifica a apresentação de documento falso como um ilícito formal ou de mera conduta. Portanto, a infração consuma-se com o simples ato de oferecer documentação inidônea no certame, independentemente de a licitante ter se sagrado vencedora ou de ter havido dano financeiro direto. Tal conduta fere os princípios da moralidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

11. Por fim, as medidas de *compliance* e a alegada boa-fé subjetiva invocadas pela defesa não são suficientes para elidir a irregularidade. A apresentação de falsidade material em licitação exige resposta estatal enérgica e proporcional à deslealdade demonstrada perante o Poder Público.

12. Assim, impõe-se a declaração de inidoneidade da empresa, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de três anos, considerando-se a gravidade da conduta adotada, sopesada pela ausência de outros processos neste Tribunal.

13. Registro que a representada não se sagrou vencedora do certame, sendo desnecessária a adoção de medidas adicionais para preservar a higidez do procedimento competitivo e dos eventos dele decorrentes.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1287/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.554/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: C.M.A. Empreendimentos Ltda (26.104.639/0001-00).



4. Unidade Jurisdicionada: Distrito Sanitário Especial Indígena Leste - Dsei-LRR.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jonsem Andre Arouche de Oliveira (2169/OAB-RR), representando C.M.A. Empreendimentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de irregularidades em pregão eletrônico conduzido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Leste (Dsei/LRR) para a contratação de serviços terceirizados de almoxarifados,

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

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda., declarando-a inidônea para participar de licitações na Administração Pública Federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal, cujos objetos sejam custeados com recursos federais, repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres, por um prazo de 3 (três) anos, com base no art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão ao Distrito Sanitário Especial Indígena Leste (Dsei/LRR), à C.M.A. Empreendimentos e Representações Comerciais Ltda e ao representante; e

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

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1287-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 037.608/2023-1.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade Jurisdicionada: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE, CREDIBILIDADE E INTEGRIDADE DA BASE DE DADOS DO CADASTRO DE PESSOAS FÍSICAS (CPF). CONSTATAÇÃO DE EXCEDENTE DE APROXIMADAMENTE TREZE MILHÕES DE REGISTROS EM SITUAÇÃO “REGULAR”. DEFICIÊNCIAS NO FLUXO DE ATUALIZAÇÃO DE ÓBITOS E NO SANEAMENTO DE INCONSISTÊNCIAS EM TÍTULOS DE ELEITOR. LIMITAÇÃO NO COMPARTILHAMENTO DE ATRIBUTOS ESSENCIAIS COM O TCU PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO. DETERMINAÇÕES PARA APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES. MONITORAMENTO. 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 66), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 67-68):

“Introdução

1. Trata o presente documento de relatório de auditoria operacional para avaliar a qualidade dos dados da base de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) na sua formação original. O trabalho é decorrente de determinação exarada por meio do Despacho de 26/10/2023 do Ministro Vital do Rêgo (TC 033.626/2023-5).

Identificação do objeto

2. O objeto da auditoria é a qualidade de dados da base CPF na sua formação original.
3. Na definição do escopo dos trabalhos, detalham-se os procedimentos e as análises realizadas, propiciando uma delimitação mais precisa dos aspectos auditados.

Objetivo e escopo

4. O objetivo é avaliar a qualidade dos dados da base CPF na sua formação original, bem como no extrato de dados disponibilizado ao TCU quanto à credibilidade das informações disponíveis, por meio de testes de completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e uniformidade, bem como por meio de avaliação de tipologias.
5. De forma a alcançar o objetivo estabelecido, formularam-se as questões de auditoria indicadas a seguir.

Questão 1 - Os dados da base CPF possuem credibilidade?

Questão 2 - A gestão de informações e controles internos da base CPF apresenta conformidade?

Questão 3 - Os dados da base CPF disponibilizados ao TCU possuem completude e temporalidade em relação à informação original?

6. O escopo do trabalho está delineado na matriz de planejamento. As questões de auditoria foram desdobradas em 16 subquestões e 43 procedimentos.

CrITÉRIOS de auditoria

7. De forma a emitir opinião sobre o objeto auditado, foram utilizados os seguintes critérios de auditoria: Lei 14.534/2023 (Lei que torna o CPF número único de identificação); Decreto 10.063/2019 (Decreto do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento); Instrução Normativa - RFB 2.172/2024 (Dispõe sobre o Cadastro de Pessoas Físicas); Portaria - RFB 241/2022 (Institui a Equipe Nacional de Integridade Cadastral (Enic), para atuar na manutenção da integridade dos cadastros administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB)); Portaria - RFB 34/2021 (Dispõe sobre o compartilhamento de dados não protegidos por sigilo fiscal com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dos demais Poderes da União); metodologia para avaliação da qualidade de dados desenvolvida pela Data Management Association (DAMA).

Metodologia utilizada e limitações

8. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria - TCU 185/2020), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria - Segecex 18/2020).

9. Foram realizados 43 procedimentos de auditoria, incluindo a execução de 36 scripts SQL para verificação das dimensões de qualidade, descritos no apêndice deste relatório. As evidências foram obtidas por meio de análise documental, entrevistas com gestores da Receita Federal e testes automatizados sobre a base de dados.

10. A metodologia adotada nesta auditoria foi estruturada em quatro etapas distintas.

11. Primeiramente, foi realizado o entendimento do negócio e dos dados, focando nos processos relacionados ao ciclo de vida dos registros da base CPF, resultando na inclusão ou atualização dos dados da base CPF: inscrição, alteração, suspensão, cancelamento e marcação de óbito. Ressalte-se que o encerramento do ciclo de vida de um registro da base CPF é realizado por exclusão lógica, sob a forma de alteração de valores de atributos, não existindo exclusão física de registros.

12. Esta etapa envolveu a identificação dos atributos completos da base CPF na sua formação original, bem como a o arcabouço normativo vigente referente à base, e incluiu reuniões com a equipe da RFB e do Serpro, e consulta direta aos sistemas corporativos daquele órgão.

13. Na etapa seguinte, procedeu-se à preparação dos dados, que incluiu a carga completa no LabContas da base de dados na sua formação original fornecida pela RFB no âmbito deste trabalho.

14. A avaliação da qualidade dos dados da base CPF foi realizada utilizando os procedimentos definidos na Metodologia da Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB), desenvolvida pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência Assistência e Trabalho (AudBenefícios) para apoiar suas fiscalizações relacionadas ao pagamento de benefícios sociais. Tais procedimentos, denominados avaliação de credibilidade, englobam a análise de completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e uniformidade dos dados. Adicionalmente, incluímos neste trabalho a análise da temporalidade dos dados.

15. As dimensões utilizadas são oriundas de metodologia desenvolvida pela Data Management Association (DAMA) e assim podem ser definidas:

a. completude: avalia se o conjunto de registros existente na base de dados corresponde ao esperado, bem como se os valores previstos para os diversos atributos estão presentes. Em regra, para avaliação da completude de registros é necessária uma fonte de dados externa confiável que indique o número de registros que a base de dados deveria conter. Um exemplo seria a verificação se todos os números de CPF existentes estão presentes na base disponibilizada para análise;

b. unicidade: avalia se os registros são únicos, sem duplicatas, de forma que uma chave primária possa ser constituída, ou seja, existe um subconjunto de atributos dos registros capaz de garantir a unicidade dos registros. Um exemplo seria a verificação da inexistência de CPFs duplicados;

c. validade: avalia a conformidade dos dados com os tipos esperados, bem como o respeito a regras de formação ou ao domínio definido para cada atributo. Um exemplo seria a verificação se todos os números de CPF da base de dados são válidos;

d. consistência: avalia a coerência interna da base de dados, manifestada sob a forma de coerência entre campos interdependentes e coerência entre registros. Um exemplo seria a verificação se todos os registros com informação sobre o ano do óbito estão com a situação cadastral ‘Titular Falecido’;

e. acurácia: avalia a correspondência dos dados com o mundo real, utilizando fontes externas confiáveis para comparação. Um exemplo seria a validação da informação do título eleitoral com os dados do cadastro eleitoral;

f. uniformidade: avalia se uma única unidade de medida é utilizada para valores quantitativos de determinado atributo. Não há exemplo para o caso da base CPF. Um exemplo alternativo seria o uso de dúzias e milheiros para expressar quantidades de itens adquiridos;

g. temporalidade: mede o tempo entre a ocorrência de eventos e o seu registro na base de dados. Um exemplo seria o tempo decorrente entre uma alteração cadastral e o seu registro.

16. Para as dimensões completude, unicidade, validade, consistência e uniformidade, utilizou-se como métrica de avaliação a proporção de registros ou de atributos que apresentaram desconformidade em relação ao total de registros da base. Para as dimensões temporalidade e acurácia foram considerados os números de ocorrências de cada desconformidade.

17. Na terceira etapa foram avaliados os processos de trabalho e os controles internos implementados pela RFB para gestão da base CPF, considerando novas inscrições, alterações de nome do titular, mudança de situação do registro, especialmente por motivo de óbito, e cancelamento por fraude.

18. Por fim, foi verificado se os dados da base CPF disponibilizados ao TCU pela RFB por meio do serviço b-Cadastros possuem completude e temporalidade em relação à informação original existente nos bancos de dados da RFB.

19. As etapas de conclusão e elaboração de propostas de encaminhamento foram realizadas com base nos achados da auditoria, visando a melhoria da qualidade dos dados e o aperfeiçoamento do conjunto de dados da base CPF distribuídos pela RFB ao TCU e aos demais órgãos da administração pública.

Visão geral do objeto

Contextualização

20. Desde o início da década de 2010 o TCU tem direcionado esforços para utilização sistemática de dados para aprimorar sua atuação. A premissa subjacente é que o uso de análise de dados permite decisões melhores e mais fundamentadas.

21. A digitalização dos processos e a crescente disponibilidade de dados pela Administração Pública exigiram a adaptação do TCU para lidar com volumes cada vez maiores de informações. Antes as auditorias e fiscalizações eram altamente dependentes de documentos físicos e procedimentos manuais, o que tornava as análises lentas e com abrangência restrita. Com o advento do LabContas, as unidades técnicas passaram a contar com a possibilidade de uso intensivo de ferramentas tecnológicas na execução de suas atividades, permitindo ganhos de escala e automação de tarefas.

22. O uso de análise de dados em processos de fiscalização evoluiu para auditorias contínuas, em que procedimentos de fiscalização são realizados sistematicamente, de forma automatizada ou semiautomatizada. Com a intenção de aprofundar essa abordagem e visando uma atuação mais proativa na detecção de irregularidades e na avaliação dos gastos públicos, o TCU está investindo no emprego de inteligência artificial e na construção de soluções de automação de análise, a exemplo da Plataforma de Alertas e Riscos (PARTS) e no Novo Alice, ferramenta que substituirá o

Alice na análise prévia de compras e contratos.

23. Toda a infraestrutura tecnológica implementada depende de informações precisas e confiáveis para que os resultados obtidos sejam os esperados. A qualidade dos dados de entrada é fator determinante para o sucesso da abordagem orientada a dados que vem sendo gradualmente adotada por esta Corte de Contas. Se os dados de entrada contêm erros, omissões ou informações inconsistentes, ineficiências, falhas e irregularidades podem passar despercebidas ou, de modo inverso, impropriedades ou irregularidades inexistentes podem ser tratadas como falhas reais.

24. Os riscos associados ao uso de dados de baixa qualidade incluem:

a. ocorrência de falsos positivos: a identificação incorreta de situações de interesse pode resultar em ações desnecessárias por parte dos auditores, desviando esforços para casos que não seriam objeto de fiscalização se conhecidos os dados reais, gerando ineficiência e comprometendo a alocação dos recursos disponíveis.

b. ocorrência de falsos negativos: a baixa qualidade dos dados pode limitar a capacidade de detecção de casos de interesse, reduzindo a eficácia das ações de fiscalização.

c. perda de credibilidade das análises: a confiabilidade dos relatórios e pareceres emitidos pelo TCU depende diretamente da qualidade dos dados utilizados. Informações inconsistentes podem comprometer a credibilidade das análises realizadas perante os públicos interno e externo, afetando a confiança na atuação deste Tribunal.

d. desperdício de recursos: a necessidade de retrabalho para corrigir erros derivados da utilização de dados inadequados gera custos adicionais e reduz a eficiência dos processos de fiscalização.

e. comprometimento da transparência: se os dados disponíveis não refletem a realidade nos seus aspectos essenciais, não é possível conhecer a situação de interesse, limitando a transparência e, consequentemente, a possibilidade de controle sobre os atos da gestão pública.

25. Diante dos riscos listados, torna-se imperativa a avaliação da qualidade dos dados utilizados nos processos de fiscalização do TCU. Este trabalho insere-se no contexto do esforço do TCU em prover dados de qualidade para uso em fiscalizações.

26. Atualmente não existe análise sistemática da qualidade de dados do LabContas. Os esforços existentes são voltados para o atendimento de necessidades de trabalhos específicos, em geral sob a forma de análises pontuais. Grosso modo, os problemas de qualidade de dados identificados não são utilizados como insumo para melhoria dos dados do LabContas, ficando os seus efeitos restritos ao trabalho onde a avaliação da qualidade de dados foi empregada.

27. Ressalte-se, porém, os processos de auditoria contínua. Ainda que neles permaneça a limitação da aplicação a um contexto específico e que seus resultados não sejam utilizados diretamente para melhoria da qualidade dos dados disponíveis ao conjunto de usuários do LabContas, os problemas de qualidade dos dados identificados são levados ao conhecimento dos gestores responsáveis, com pedido de providências corretivas.

Razões para a escolha da base de dados CPF para avaliação

28. A correta identificação de pessoas físicas é um requisito fundamental para a efetividade da missão institucional do Tribunal de Contas da União. O julgamento de um ato de gestão exige precisão na identificação do responsável, pois suas consequências podem ser severas, impondo obrigações, sanções e restrições de direitos. Quando a identidade do responsável é estabelecida corretamente, a aplicação da lei ocorre conforme a previsão normativa. No entanto, uma identificação equivocada subverte a situação, gerando impactos profundos. É fácil imaginar o quanto danoso pode ser a aplicação de sanções, a imposição de deveres de reparação ou mesmo a mera emissão de certidões negativas se a pessoa identificada não corresponde ao destinatário real da ação do TCU.

29. A atribuição errônea de responsabilidade pode resultar em grave dano ao indivíduo

responsabilizado, afetando não apenas a sua reputação, mas com possíveis repercussões no patrimônio, na capacidade financeira e no exercício da vida civil. Além disso, os custos para buscar reparação podem ser altos, tornando difícil a reversão da injustiça sofrida. No âmbito institucional, equívocos dessa natureza prejudicariam a credibilidade deste Tribunal, minando a confiança da sociedade e colocando em xeque sua autoridade e legitimidade na fiscalização da gestão pública.

30. Embora a situação descrita nos parágrafos anteriores seja factível, erros materiais em processos tendem a ser sanados pelas partes interessadas por meio do exercício do contraditório e da ampla defesa, de modo que é remoto o risco de que erros graves como a incorreta imputação de responsabilidade persistam até o trânsito em julgado de eventual decisão desfavorável.

31. Diferentemente da prestação jurisdicional, políticas públicas, em regra, não possuem mecanismos ativos de correção de erros antes que seus efeitos sejam produzidos. Mesmo após a produção de efeitos, a busca pela correção de erros pelos interessados dá-se nos casos em que há a percepção de prejuízo, como no caso da cessação indevida de um benefício ou direito, sendo menos comum quando os erros garantem aos interessados vantagens ou benefícios superiores aos que lhes seriam devidos. Nesse contexto, cabe ao gestor ser diligente e adotar medidas para mitigar o risco de incorreta identificação das pessoas atingidas por determinada política pública. Mas como fazê-lo? Como identificar corretamente cada uma das pessoas físicas que constituem o público-alvo de determinada política pública?

32. Em um mundo ideal, a solução seria um cadastro unificado de toda a população brasileira contendo todos os atributos necessários para a identificação do cidadão, de forma a subsidiar a gestão das políticas públicas. Esse cadastro deveria identificar, inequivocamente, cada pessoa física existente ou que tenha existido a partir de determinada data com um único registro e cada registro deveria contemplar uma única pessoa física, de forma que não existisse pessoa física sem registro no cadastro nem registro sem uma pessoa física real associada. Ocorre que tal cadastro não existe. Como será apresentado adiante, existem iniciativas para criação de um identificador único de pessoas físicas a partir do número de CPF. Porém, deve levar anos até que os efeitos esperados sejam produzidos.

33. Ante a inexistência de um cadastro unificado de toda a população brasileira, em âmbito federal cada política pública traz em seu bojo um cadastro desenhado para atender aos seus requisitos específicos. O resultado é amplamente conhecido: uma miríade de bases de dados identificadoras de pessoas não necessariamente coerentes entre si, com lacunas, superposições e contradições. São inúmeros os exemplos desses cadastros e seria temerário tentar listá-los de forma completa e exaustiva; apenas para fins ilustrativos, eis alguns exemplos: cadastro de contribuintes, cadastro de eleitores, cadastros de óbitos, cadastros de beneficiários da previdência e da assistência social, cadastros de empregados dos setores público e privado, cadastros de beneficiários de políticas sociais. Nenhum cadastro existente no Brasil é suficiente para identificar toda a população brasileira e não se pode dizer que a junção de todos os cadastros seria capaz de fazê-lo, mesmo desconsiderando-se o esforço hercúleo de tal tarefa.

34. É nesse cenário adverso que atua o TCU. Para a fiscalização de qualquer iniciativa governamental que dependa da identificação de pessoas, faz-se necessário identificar os cadastros que podem auxiliar na formação de convicção de que a pessoa identificada corresponde realmente ao indivíduo que se queria identificar e, posteriormente, tentar compatibilizá-los. Em todos os casos, a base CPF é essencial, pois é percebida como sendo a base de dados que melhor se aproxima do que seria um cadastro completo de pessoas físicas do Brasil, sendo utilizada como referência na identificação de pessoas. Na ausência de uma base de dados reconhecidamente precisa, considera-se a base CPF a melhor aproximação do mundo real naquilo que ela se propôs a registrar, isto é, os dados básicos de identificação de pessoas físicas do Brasil.

35. Dessa forma, a escolha da base CPF para este trabalho inicial de avaliação de qualidade de bases governamentais, sob a forma de auditoria operacional, decorreu dos seguintes fatores:

a. centralidade dos dados do CPF nas atividades do TCU que envolvem identificação de pessoas, incluindo fiscalizações e prestação jurisdicional;

b. negócio representado na base de dados amplamente conhecido, qual seja, o registro cadastral de pessoas físicas;

c. simplicidade da base de dados, composta de uma única tabela, com número reduzido de atributos.

36. Além de avaliar a qualidade da base de dados escolhida, esta auditoria tem como finalidade empregar a metodologia de avaliação de qualidade de dados utilizada na Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB), validando seus procedimentos e adaptando-a para o uso em quaisquer bases de dados, de modo a gerar insumos para a posterior criação de um roteiro de procedimentos para avaliação de qualidade de dados pelos auditores deste Tribunal.

Benefícios estimados

37. Os benefícios estimados deste trabalho são potenciais, decorrentes de eventual aperfeiçoamento da base CPF:

a. redução da ocorrência de falsos positivos e falsos negativos nas análises realizadas pelo TCU para a identificação de indivíduos, com aumento da efetividade das fiscalizações, gerando maior benefício para a sociedade;

b. redução do número de erros e de resultados inconclusivos nas análises realizadas, aumentando a eficiência dos processos de fiscalização;

c. aumento da transparência e das possibilidades de controle dos atos da gestão pública;

d. redução de falhas e irregularidades em políticas públicas cujo sucesso dependa da correta identificação de pessoas físicas.

CPF no contexto histórico: de identificador fiscal a identificador civil

38. O CPF é o banco de dados nacional que contém informações individualizadas de pessoas físicas brasileiras e estrangeiras, residentes e não residentes no Brasil. Cada pessoa física inscrita no CPF recebe um identificador único, sendo proibida a concessão de mais de um número para a mesma pessoa. A base de CPF é administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e foi criada originalmente para identificar contribuintes no sistema tributário nacional. Inicialmente, sua principal finalidade era acompanhar a situação fiscal dos indivíduos, garantindo o cumprimento das obrigações tributárias junto à administração pública federal.

39. Ao longo do tempo, a base do CPF tornou-se essencial para a identificação de pessoas em diversas esferas, ampliando sua importância para além do contexto fiscal. Atualmente, o número de CPF é essencial para diversas atividades, como abertura de contas bancárias, realização de compras, obtenção de crédito, participação em programas sociais.

40. A crescente digitalização dos serviços públicos e a necessidade de um número único para identificar pessoas físicas culminaram na edição da Lei 14.534/2023, que estabeleceu o CPF como número único e suficiente para identificação de pessoas físicas em documentos oficiais, devendo constar dos cadastros e dos documentos de órgãos públicos, do registro civil de pessoas naturais ou dos conselhos profissionais. A implementação dessa medida tende a simplificar os registros administrativos e a promover maior eficiência na prestação de serviços públicos, consolidando o CPF como o principal identificador dos cidadãos brasileiros.

41. Assim, o CPF evoluiu de simples identificador fiscal para elemento central da identificação civil no Brasil, sendo indispensável para o acesso a boa parte dos serviços públicos e ao exercício da cidadania. A sua adoção como número único de identificação representa um avanço significativo para a administração pública, com potencial de aprimorar os processos de trabalho e aumentar a efetividade da prestação de serviços públicos.

Ciclo de vida do CPF

42. O ciclo de vida do CPF começa com a inscrição que atualmente deve ser feita no momento da lavratura do assento de nascimento em ofício de registro civil de pessoas naturais no Brasil. Caso a inscrição não seja feita nesse momento, ela pode ser realizada posteriormente com base em documentos civis, como certidão de nascimento, casamento e óbito. Nesse caso, a inscrição pode ser realizada na rede conveniada à RFB, como agências do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios ou pela internet.

43. Ao longo da vida, o CPF pode passar por atualizações cadastrais, como mudança de nome do titular, endereço e situação. Conforme o artigo 2º da IN - RFB 2.172/2024, a situação cadastral do CPF pode ser enquadrada em:

- a. Regular: quando não há inconsistências cadastrais e o titular está em dia com a entrega da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF), caso seja obrigado a apresentá-la.
- b. Pendente de regularização: quando o titular deixou de entregar a DIRPF, sendo esta obrigatória.
- c. Suspenso: quando há inconsistências cadastrais que precisam ser corrigidas.
- d. Cancelado: quando há multiplicidade de inscrições, decisão administrativa ou determinação judicial para o cancelamento.
- e. Titular falecido: quando há informação de óbito do titular da inscrição.
- f. Nula: quando for constatada fraude no CPF.

Avaliação da Qualidade da Base CPF

Avaliação de credibilidade

44. O resultado dos procedimentos realizados nesta auditoria, definidos a partir das questões e subquestões da matriz de planejamento, indicaram uma boa qualidade dos dados da base de CPF, de modo geral. Os testes de completude, validade, consistência e unicidade apontaram um baixo percentual de inconsistências, enquanto os testes de acurácia e temporalidade identificaram algumas oportunidades de melhoria. A mesma avaliação foi realizada no TC 016.834/2020-8 (Acórdão 2.351/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas). As determinações da época, relativas a providências para aprimoramento da base CPF, foram avaliadas indiretamente, por meio da avaliação dos controles internos e da qualidade dos dados.

45. No início de outubro de 2024, a base CPF recebida para esta fiscalização possuía 272,9 milhões de inscrições no CPF, sendo 223,7 milhões em situação 'Regular', conforme detalhado na .

Tabela 1: quantidade de inscrições de CPF por situação cadastral

Código	Situação Cadastral	Quantidade
0	Regular	223.730.468
2	Suspenso	5.772.674
3	Titular falecido	25.147.467
4	Pendente de regularização	1.577.068
5	Cancelada por multiplicidade	4.676.859
8	Nula	46.224
9	Cancelada de ofício	12.022.831
Total		272.973.591

Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

46. O conjunto de dados analisado está disponível no LabContas, na base de dados BD_QUALIDADE_CPF_AUD_2023. São dezesseis tabelas, das quais duas representam os dados de CPF vigentes e históricos e as demais compõem o ecossistema da base CPF.

47. A Tabela 2 exibe o resultado dos testes de completude, validade e consistência dos campos

selecionados na base CPF, em números absolutos e em percentuais. As colunas com conteúdo igual a '-' indicam que o teste não se aplica para o campo correspondente.

Tabela 2: avaliação da completude, validade e consistência

Campo	Completude		Validade		Consistência	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
nome_pessoa_fisica	0	0,0000	5.133	0,0019	-	-
nome_mae	1.644	0,0006	196.795	0,0721	-	-
dt_nasc_amd	0	0,0000	188.463	0,0690	4.366	0,0016
sexo	0	0,0000	0	0,0000	-	-
cod_mun_domic	0	0,0000	0	0,0000	-	-
cep	-	-	16.632.384	6,0930	-	-
logradouro	597.783	0,2190	-	-	-	-
ni_cpf	0	0,0000	-	-	-	-
dt_proc_inscr	178	0,0001	59.076.855	21,6420	215	0,0001
motivo_baixa	-	-	0	0,0000		
ano_falecimento	-	-	22	0,0000	4.151	0,0015
tit_eleitor	-	-	1.301.701	0,4769	-	-
co_mun_naturalidade	-	-	0	0,0000	-	-
ni_cpf_completo	0	0,0000	-	-	-	-

Fonte: elaboração própria

48. Por simples inspeção, verifica-se que a proporção de registros com falhas nos testes de completude, validade e consistência é inferior a 0,1%, tendo natureza residual. A exceção são os atributos cep, dt_proc_inscr e tit_eleitor em relação à validade, e serão tratados no tópico seguinte.

49. As falhas de completude do atributo logradouro, na proporção de 0,22% dos registros, também são consideradas residuais e não serão objeto de recomendação, por ser de pouca relevância para identificação de pessoas e em razão das limitações inerentes ao processo de coleta de dados, o que torna essa informação frequentemente incorreta, vez que, para a maioria dos inscritos no CPF, o logradouro de residência é informado somente no ato da inscrição, não passando por atualizações posteriores.

50. A verificação de unicidade do número de inscrição no CPF revelou que não há duplicidade de registros com o mesmo número de inscrição na base de dados. Isso permite afirmar que cada número de CPF está vinculado exclusivamente a um único registro de pessoa física, garantindo a integridade do vínculo entre o número de inscrição e o titular do CPF. Todavia, como será apresentado adiante, não se pode afirmar que cada registro represente uma pessoa natural e que cada pessoa natural esteja representada uma única vez.

51. Embora seja possível que pessoas distintas compartilhem nome, nome da mãe e data de nascimento, a ocorrência de múltiplos registros com informações idênticas representa indício de existência de mais de um CPF para a mesma pessoa física. Ao combinar esses três atributos para CPFs nas situações 'regular', 'suspensa', 'titular falecido' e 'pendente de regularização', foram identificados 3.313 grupos de CPFs com dados coincidentes e com pelo menos um CPF regular, com indício de multiplicidade em 6.662 registros. A Tabela 3 resume o resultado.

Tabela 3: quantidade de grupos de CPFs com dados idênticos

Tamanho do grupo (nº de CPFs com dados idênticos)	Quantidade de grupos identificados
2	3.282
3	28

4	1
5	2

Fonte: elaboração própria

52. Os casos sugestivos da ocorrência de múltiplos registros de CPFs para uma mesma pessoa natural são residuais em relação ao total da base e, conforme será detalhado adiante, os controles internos aplicados pela RFB na gestão da base CPF foram considerados adequados, razão pela qual não haverá recomendação específica sobre este objeto.

53. Além dos casos listados, foram identificados 163 casos de compartilhamento do mesmo número de título de eleitor entre registros de CPF distintos, bem como valores inválidos do número de título de eleitor em 1,3 milhões de registros de CPF. Tais ocorrências serão tratadas em achado específico deste relatório.

54. A dimensão uniformidade não foi objeto de avaliação, pois a base CPF não possui valores quantitativos. As dimensões acurácia e temporalidade serão tratadas em tópicos específicos deste relatório.

Controles Internos

55. Conforme exposto anteriormente, a inscrição de novos CPFs é realizada com base em certidões de nascimento, casamento e óbito — documentos que apresentam limitações estruturais na capacidade de associar registros cartoriais a pessoas naturais. Esses documentos são suscetíveis a fraudes, inconsistências e duplicidades, especialmente porque o processo de emissão não envolve biometria ou outros métodos robustos de identificação. Ademais, a rede de cartórios não é completamente integrada, dificultando a validação cruzada de informações e o rastreamento de irregularidades.

56. Saliente-se que a emissão de certidões de nascimento, casamento e óbito depende de declarações de terceiros, o que as torna vulneráveis a erros e omissões, pois os cartórios apenas registram as informações que lhes são apresentadas, sendo o processo dependente da boa-fé dos declarantes, da correção das informações prestadas e da precisão na coleta e registro dos dados pelo cartório. São relativamente comuns erros de grafia e data e a omissão de informações disponíveis, a exemplo de CPFs dos noivos em certidões de casamento. Como exemplo de erro de natureza grave, tem-se o uso dos dados do declarante em certidões de óbito em substituição aos dados da pessoa falecida, gerando um erro duplo, com registro de óbito para pessoa viva e ausência de registro para o verdadeiro falecido.

57. Outros documentos podem ser utilizados para emissão de CPFs, mas a cadeia de documentos é iniciada com a emissão de certidões de registro cartorial, de modo que eventual irregularidade no documento original tende a ser replicada na emissão de documentação subsequente.

58. Para enfrentar essas questões, a RFB adotou controles formais que abrangem todo o ciclo de vida dos registros, desde a inscrição até a baixa, que é realizada por meio de exclusão lógica. Esses controles são essenciais para garantir que as informações na base de CPF sejam consistentes e confiáveis.

59. Para promover o saneamento e a integridade do cadastro de CPF, a RFB instituiu a Equipe Nacional de Integridade Cadastral (Enic), instituída pela Portaria - RFB 241/2022. A Enic desempenha papel central na análise e no saneamento das bases CPF e CNPJ, concentrando esforços em identificar e corrigir inconsistências, além de propor melhorias nos processos de controle.

60. A inscrição de novos CPFs é validada por processos automatizados. Se identificadas inconsistências, as inscrições passam por verificação manual pela RFB.

61. Alterações de nome, tanto do titular quanto da mãe, no cadastro de CPF são realizadas exclusivamente mediante a apresentação de documentos civis formais, como certidões de nascimento, casamento ou óbito. Embora o motivo da alteração do nome não seja registrado

diretamente na base de dados, o sistema mantém um histórico detalhado das mudanças realizadas. Esse histórico inclui o nome anterior do titular ou da mãe, a data da alteração, a origem da mudança - sistema ou documento que gerou a alteração - e o usuário responsável pela operação, o que permite a rastreabilidade das alterações.

62. Segundo informações da Nota Cocad 23/2025 (peça 46), a RFB pretende implementar validação biométrica nos registros da base CPF. A iniciativa prevê o reaproveitamento das bases biométricas geradas durante o processo de emissão da Carteira de Identidade Nacional (CIN), com o objetivo de impedir que uma mesma pessoa obtenha múltiplas identidades, mesmo que apresente documentação distinta em cada tentativa. A adoção da biometria constitui aprimoramento dos mecanismos de controle, contribuindo para a redução de fraudes e duplicidades, especialmente se as bases dos órgãos de identificação das unidades federativas forem integradas em uma base centralizada.

63. Embora os controles internos implementados pela RFB tenham demonstrado avanços importantes e contribuído para a mitigação de diversas fragilidades, os desafios identificados nesta análise indicam que ainda há espaço para melhorias. A continuidade dos esforços para aprimorar os controles, especialmente no que diz respeito à atualização de óbitos e à prevenção de CPFs duplicados, é essencial para consolidar os progressos já realizados e garantir a robustez da base de CPF no longo prazo.

Achados

Achado 1: Treze milhões de CPFs regulares a mais do que a população brasileira inteira

Situação encontrada

64. A base de CPFs contém mais registros em situação regular do que a população brasileira medida pelo Censo Demográfico do IBGE. São 203 milhões de habitantes contados no Censo 2022 contra 216 milhões de CPFs regulares, considerando-se apenas pessoas nascidas antes de 2022. Esse problema já havia sido apontando no Acórdão 2.351/2020-TCU-Plenário, que comparou a população estimada pelo IBGE para abril de 2020 e o número de CPFs regulares existentes à época.

65. Uma das causas identificadas era a regularização de CPFs de ofício para enfrentamento da pandemia de Covid-19. À época, o Brasil estabeleceu o pagamento de auxílio financeiro aos brasileiros desempregados em razão das medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, o que requeria dos interessados acesso à rede bancária, sendo requisito a regularidade cadastral na base CPF.

66. Ante a impossibilidade de aferição da regularidade dos milhões de CPFs não regulares em tempo hábil e premido pela necessidade de concessão de auxílio financeiro a milhões de brasileiros subitamente desempregados, o governo federal decidiu pela atribuição da situação cadastral regular aos CPFs suspensos ou pendentes de regularização, tornando regulares 12,2 milhões de registros.

67. Outra causa apontada era a insuficiência da atualização de registro de óbitos na base CPF, evidenciada pela existência de óbitos cujos CPFs associados permaneciam regulares e de registros CPF cuja idade tornava improvável os titulares estarem vivos.

68. De fato, a baixa equivocada de um CPF por óbito pode trazer graves consequências para o titular, o que obriga a RFB a adotar uma postura conservadora no registro de óbitos na base CPF. A atualização dos dados é realizada apenas quando a informação de origem é considerada consistente, ou seja, quando o nome do titular, sua data de nascimento e prenome da mãe, informados no registro de óbito, coincidirem com os dados do registro do CPF.

69. Para o caso de estrangeiros residentes no exterior titulares de CPFs, a RFB instituiu a obrigatoriedade de atualização periódica de dados cadastrais, conforme o artigo 23-A da Instrução Normativa - RFB 2.172/2024. Aqueles que não realizarem a atualização terão seu CPF suspenso e,

posteriormente, cancelado. Se adequadamente implementada, essa solução tende a definir um evento certo para exclusão de registros da base CPF, completando o ciclo de vida dos registros para esse caso particular.

70. No quadro atual, de acordo com o Censo Demográfico 2022 do IBGE, a população brasileira é formada por 203.080.756 habitantes. Em contrapartida, a base de dados do CPF utilizada nesta auditoria registra 216.840.526 de titulares em situação regular nascidos antes de 2022. Embora sejam esperadas diferenças entre as bases CPF e do Censo 2022, devido às suas finalidades e metodologias distintas, o volume elevado de registros excedentes na base de CPF sugere a existência de conjunto de registros cujas informações não espelham a realidade que teoricamente deveriam representar, qual seja, a real existência de pessoas naturais. Dito de outro modo, não é possível afirmar que todas as pessoas representadas na base de dados existem ou tenham existido ou que estejam vivas, no caso de inexistência de indicativo de óbito.

71. Ainda que a base CPF seja a melhor representação disponível do conjunto de pessoas físicas do Brasil e haja controles estabelecidos para sanear a base, considerando-se as limitações estruturais do processo de gestão da base CPF, a diferença de 13 milhões de pessoas entre a contagem do Censo 2022 e o número de CPFs em situação regular indica que uma quantidade significativa dos registros existentes na base CPF não espelha a realidade que pretendem representar, sendo, portanto, não confiáveis.

Crítérios

72. Comparação entre a contagem populacional do Censo Demográfico 2022 do IBGE e o quantitativo de CPFs regulares da base utilizada nesta auditoria.

73. Espera-se que o número de CPFs regulares seja similar ao tamanho da população brasileira. Pequenas diferenças são aceitáveis, em razão de situações específicas, como a existência de portadores de CPF residentes no exterior e pessoas residentes no Brasil sem CPF. Dada a criticidade da base CPF para a identificação de pessoas físicas, foi considerada, neste relatório, uma margem de tolerância de até 2% de registros acima da população brasileira.

Evidências

74. A Tabela 4 compara os quantitativos de registros de CPFs de pessoas nascidas antes de 2022 com a população medida pelo Censo 2022 por faixa etária.

Tabela 4: quantitativo de registros de CPFs e da população conforme Censo 2022

Faixa de Idade	Censo (a)	CPF (b)	Diferença (b-a)	Variação % (b-a)/a
0-9	26.454.300	25.529.721	-924.579	-3,50%
10-19	28.050.903	29.503.064	1.452.161	5,18%
20-29	30.936.186	34.163.365	3.227.179	10,43%
30-39	31.645.908	34.518.463	2.872.555	9,08%
40-49	29.712.282	32.384.736	2.672.454	8,99%
50-59	24.167.687	25.865.921	1.698.234	7,03%
60-69	17.820.621	18.646.889	826.268	4,64%
70-79	9.705.915	10.285.972	580.057	5,98%
80-89	3.804.233	4.356.962	552.729	14,53%
90-99	744.907	1.235.825	490.918	65,90%
100+	37.814	349.608	311.794	824,55%
Total	203.080.756	216.840.526		

Fonte: elaboração própria

75. Em todas as faixas de idade, existem registros de CPFs excedentes em relação à contagem populacional. A exceção é a faixa de zero a nove anos, idade em que normalmente não há inscrição no CPF, salvo por ocasião do registro de nascimento ou em situações especiais. Nas faixas de idade

a partir de oitenta anos, o percentual excedente é crescente, chegando ao máximo nas idades a partir de cem anos, onde o excedente é oito vezes maior do que a contagem da população. A provável causa é o número elevado de óbitos nessa faixa não informados ou ainda não atualizados na base de CPFs tempestivamente. A título de exemplo do impacto dessa divergência, se o governo fosse comprar uma vacina especial para essa faixa etária, compraria uma quantidade quase dez vezes maior que a necessária se tomasse como base os registros de CPFs.

76. Os registros do Censo 2022 e da base CPF não são perfeitamente comparáveis, em razão da metodologia utilizada para geração dos dados, mas o objeto dos registros é essencialmente o mesmo, qual seja, pessoas físicas residentes no Brasil. Pessoas não residentes no Brasil representam menos de 0,5% da base CPF.

77. O Censo 2022 contabiliza apenas a população residente no território nacional, enquanto a base de dados do CPF inclui brasileiros residentes no exterior e estrangeiros que possuem CPF para realizar transações financeiras no Brasil. Pessoas falecidas sem indicativo de óbito são contabilizadas como regulares na base CPF, ao passo que não são consideradas na contagem do censo demográfico.

78. Também é possível que múltiplos CPFs sejam atribuídos a uma mesma pessoa física ou que pessoas físicas inexistentes sejam cadastradas na base CPF, o que pode indicar falhas nos controles de emissão de CPFs, conforme detalhado na Nota/Cocad 212, de 26 de dezembro de 2024 (peça 42, parágrafos 45, 68 e seguintes). Esses fatores explicam parcialmente diferença entre os números do Censo 2022 e da base CPF, mas não é possível afirmar que sejam suficientes para justificar a disparidade numérica.

Causas

79. A discrepância identificada no Acórdão 2.351/2020-TCU-Plenário e ratificada nesta auditoria é causada pelo ciclo de vida incompleto de parte dos registros da base CPF, pela fragilidade dos documentos utilizados na inscrição do CPF e por fraude.

80. Do modo como está estruturado o ciclo de vida da base CPF, existem eventos previstos para inclusão, alteração e exclusão de registros, mas não há garantia de que existirão eventos de exclusão para todos os registros. As hipóteses de cancelamento e declaração de nulidade são restritas e dependem de detecção de fraudes ou de multiplicidades de registros. A morte do titular é o único evento de exclusão aplicável a todos os registros da base CPF, mas depende da capacidade de associar dados de CPF a registros de óbito.

81. Existem falhas no procedimento de baixa do CPF por óbito do titular, o que resulta na manutenção em situação regular de CPFs de pessoas falecidas. Esse aspecto será detalhado em tópico específico deste relatório.

82. Apesar dos esforços da RFB para integrar à base CPF os dados de óbitos, as bases de dados utilizadas são incompletas e com limitações estruturais. Isso ocorre porque muitos cartórios ainda não digitalizaram todos os registros de óbito, conforme Nota/Cocad 212/2024 (peça 42, parágrafo 11), além de haver uma quantidade significativa de registros com dados inconsistentes, dificultando o aproveitamento dos dados (vide Acórdão 1.606/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira).

83. A fragilidade nos documentos utilizados na inscrição do CPF agrava esse quadro. Conforme exposto nos parágrafos 55 e seguintes, a inscrição no CPF é baseada em documentos vulneráveis à inclusão de informações incorretas ou fraudulentas. São conhecidos casos de fraude envolvendo a criação de múltiplos CPFs para o mesmo titular, inscrições sem documentação adequada ou utilizando documentos de pessoas falecidas, de terceiros, ou falsificados. Se identificada fraude na emissão, é declarada a nulidade do registro. O desafio reside na identificação dos casos fraudulentos, dada a limitação estrutural dos documentos utilizados na inscrição de CPFs.

84. No início dos anos 2000, a RFB utilizou a Declaração de Isento como meio de captação de informações e depuração da base CPF. Combinada com a Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF), todos os registros da base CPF estavam obrigados a prestar informações

regularmente, de modo que foi possível estabelecer regras de exclusão capazes de alcançar todos os CPFs em situação regular.

85. Apenas a título ilustrativo, a rotina de renovação periódica da Carteira de Identidade Nacional permite validar os registros na base CPF, sendo possível estabelecer regras de exclusão para CPFs regulares não validados. Ocorre que a obrigação de renovar a Carteira de Identidade Nacional encerra-se aos 59 anos, o que inviabiliza o seu uso para validação de CPFs de pessoas acima dessa idade. Se a obrigatoriedade de renovação da CIN fosse estendida para uma idade mais avançada, seu uso como validador de registros da base CPF seria potencializado, com possibilidade de suprir grande parte das necessidades de validação de registros.

86. Tratar a fragilidade dos documentos utilizados na emissão de CPFs foge ao escopo de atuação da RFB e envolve atores dos três poderes da república, razão pela qual não será proposto encaminhamento a respeito. De igual modo, não será objeto de encaminhamento específico o tratamento de fraudes pela RFB, pois os controles internos foram considerados adequados, embora limitados pelas fragilidades do processo de inscrição, alteração e exclusão de CPFs.

Efeitos

87. A obrigatoriedade de uso do CPF para identificação de pessoas nas bases públicas e documentos pode melhorar a qualidade dos registros de óbito, facilitando a associação com os registros de CPF, mas é esperado que uma parcela dos óbitos não seja associada ao CPF correspondente, em razão de o óbito não ter sido registrado oficialmente ou não ser possível a associação inequívoca a um CPF.

88. Da mesma forma, CPFs indevidamente criados, seja por erro ou fraude, podem nunca ter registro de óbito associado e ficarão em situação regular de forma permanente, se não forem detectados por outros meios.

89. Sem a existência de um conjunto de eventos capaz de encerrar todos os registros de CPF, sempre haverá um descompasso entre o número de CPFs regulares e o número de pessoas naturais efetivamente existentes, gerando uma diferença crescente entre as duas contagens, pois parte dos CPFs ficará em situação regular de forma permanente.

Conclusão do achado

90. A comparação entre a base de CPFs e os dados do Censo 2022 evidencia uma distorção estrutural relevante na principal base de identificação civil do país. A existência de aproximadamente 13 milhões de CPFs regulares além da população brasileira demonstra que o ciclo de vida dos registros não é encerrado de forma adequada, sobretudo diante das fragilidades na atualização de óbitos, das limitações das bases de informações utilizadas pela RFB e do histórico de regularizações excepcionais, como as realizadas durante a pandemia de Covid-19.

91. Sem mecanismos eficazes e universalmente aplicáveis para encerrar registros, existe a tendência de crescimento contínuo da diferença entre CPFs regulares e a população real, comprometendo a confiabilidade da base. Essa deficiência estrutural limita as possibilidades de uso da base, ante a necessidade do estabelecimento de heurísticas ou estratégias para qualificar os dados, filtrando os registros com maior probabilidade de serem confiáveis.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

92. Para resolver o descompasso estrutural entre o número de CPFs em situação regular e a população brasileira medida pelo Censo 2022, com excedente de aproximadamente 13 milhões de registros regulares, a AudTI propõe determinar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que, no prazo de 90 dias, com fundamento no art. 4º, I, c/c o art. 6º, § 3º, I, da Resolução - TCU 315/2020, elabore e implemente plano de ação para reduzir progressivamente esse excedente, com responsáveis e prazos.

93. Espera-se que a solução desse problema faça com que a base CPF fique mais próxima da realidade da população brasileira, tornando o cadastro mais confiável para identificar pessoas

94. Para resolver o problema do ciclo de vida incompleto de parte dos registros da base CPF, a AudTI propõe recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que estabeleça e implemente regras claras para alteração da situação cadastral dos registros do CPF, em especial da condição de CPF regular para outras situações existentes (ex.: suspenso, cancelado) ou a serem criadas, de modo a garantir que todos os registros da base estejam sujeitos a eventos de encerramento do ciclo de vida em prazo razoável e que a base de dados reflita, com precisão, a situação real das pessoas físicas ali representadas.

95. Espera-se que a solução desse problema gere maior completude do ciclo de vida dos registros da base CPF, com redução gradual do excedente de CPFs em situação regular, melhora da aderência do cadastro à realidade da população existente e aumento da confiabilidade do CPF como referência para identificação de pessoas físicas.

Achado 2: Atualização incompleta e tardia de óbitos na base CPF

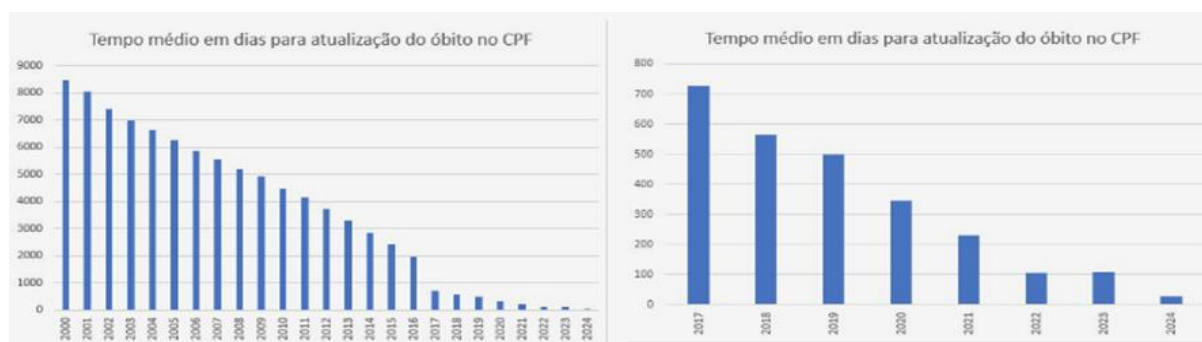
Situação encontrada

96. A avaliação de qualidade da base CPF identificou limitações relevantes no processo de atualização por óbito do titular, que comprometem a completude e, em menor medida, a tempestividade das informações, uma vez que parte dos óbitos registrados em bases oficiais não é refletida na base CPF e há dependência de dados externos com lacunas e inconsistências.

97. A atualização de óbitos na base CPF ocorre por meio da alteração da situação cadastral do registro do CPF para 'Titular Falecido' e da gravação do ano do falecimento na base de dados, nos casos em que a RFB consegue associar os registros de CPF com os dados de óbito fornecidos pela Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil (Arpen).

98. O Gráfico 1 apresenta, em dias, quanto tempo a RFB leva para registrar o óbito na base CPF. Para cada óbito, foi calculado o intervalo entre: (i) a data do óbito informada na tabela de óbitos da RFB recebida da Arpen (ou, se essa estiver ausente, a data do registro do óbito); e (ii) a data em que a RFB processa o óbito e altera a situação cadastral do CPF para 'Titular Falecido'. O eixo horizontal do gráfico apresenta o ano de ocorrência do óbito e o eixo vertical indica o tempo médio, em dias, para que a situação cadastral seja atualizada para 'Titular Falecido'.

Gráfico 1 - Temporalidade da atualização de óbito informados pela Arpen

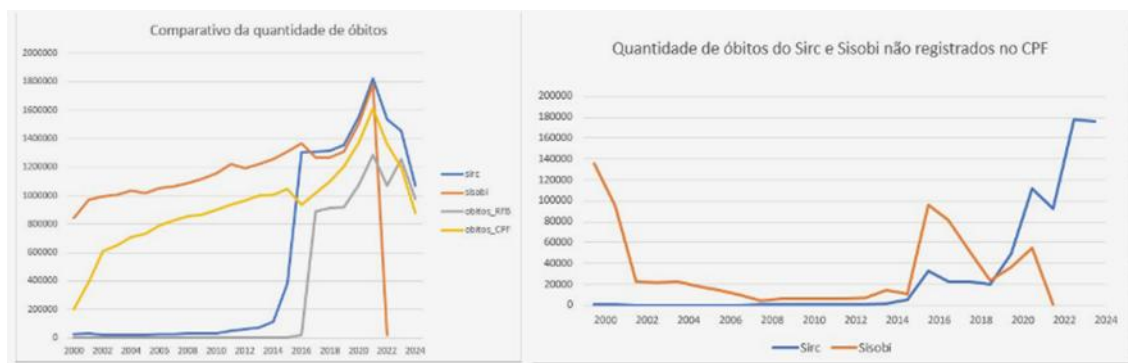


Fonte: elaboração própria com base nos dados de óbito da Arpen

99. Observa-se que, desde o ano 2000, há uma redução contínua no tempo médio de atualização dos registros de óbitos na base do CPF. O processo foi acelerado a partir de 2017, estando diretamente associado à implementação de processo de atualização automática do óbito a partir dos dados recebidos da Arpen. Nesse período, houve redução do tempo médio de atualização de 8.480 dias nos óbitos ocorridos no ano 2000 para 29 dias nos óbitos ocorridos em 2024.

100. O Gráfico 2 apresenta o número de óbitos registrados em diferentes bases de dados: SIRC, Sisobi, tabela de óbitos da RFB recebida da Arpen e a própria base de dados do CPF. No gráfico, o eixo horizontal representa o ano de ocorrência do óbito, enquanto o eixo vertical indica a quantidade de óbitos registrados.

Gráfico 2 - Comparativos do quantitativo de óbitos



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

101. O Sistema de Informações de Óbitos (Sisobi) foi descontinuado em 2022, mas o seu conteúdo não foi integralmente absorvido pelo Sistema Nacional de Registro Civil (Sirc), que o substituiu, existindo diferenças relevantes nos registros de óbitos, especialmente até o ano de 2014. Os dados do Sisobi utilizados nesta análise contêm certidões de óbito com datas até o início de janeiro de 2022. Por essa razão, os dados relativos ao Sisobi não estão presentes no gráfico para os anos posteriores a 2022.

102. A quantidade de óbitos registrada na base de dados do CPF é inferior à observada nas bases do Sirc e do Sisobi, mas ligeiramente superior ao número de óbitos informado pela Arpen. Isso decorre do fato de que os dados da Arpen são extraídos de cartórios e submetidos a processo de qualificação, com correção de erros e remoção de inconsistências, resultando em uma base com menor número de registros do que o número de óbitos registrado no Sirc.

103. As falhas na atualização de óbitos decorrem, principalmente, de ausência do número do CPF em parte dos registros de óbito utilizados pela RFB e de discrepâncias nos dados pessoais do falecido, como nome, nome da mãe e data de nascimento, o que dificulta a correspondência automática entre os registros de óbito provenientes da Arpen e os dados constantes na base CPF.

104. Ciente dessa limitação, a RFB informou à equipe de auditoria a existência de projeto de integração à base CPF dos dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), iniciado no primeiro semestre de 2025. Em razão disso, é esperado um aumento da abrangência das atualizações de óbito na base de CPF.

105. No mesmo sentido, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.919/2025-TCU-Plenário, de 8/12/2025 (Rel. Min. Benjamim Zymler), recomendou à Secretaria Especial da Receita Federal que passe a avaliar e a integrar, de forma periódica ou recorrente, as informações de óbitos registradas no Sirc à base de dados do CPF.

106. Observe-se que parte dos registros de óbito não são aproveitáveis para fins de atualização da base CPF, em razão de nem sempre ser possível fazer a associação entre o titular do registro do óbito e o titular do registro do CPF, seja porque o falecido não tem CPF ou as informações disponíveis não permitem a associação inequívoca entre os registros das bases comparadas.

107. A cobertura dos registros de óbito poderia ser ampliada mediante a adição de outras fontes de dados, como o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, e as informações de benefícios previdenciários interrompidos em razão de óbito. No entanto, mesmo com a utilização de novas bases de dados, as limitações conhecidas dessas fontes indicam que a completude e a tempestividade dos registros de óbito na base CPF ainda tendem a ser insuficientes, mantidas as condições atuais. Essas fragilidades já foram objeto de análise no Acórdão 1.606/2025 - TCU/Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira (TC 018.882/2024-2).

Crítérios

108. Comparação entre a data do óbito - ou a data do registro do óbito, quando a primeira estiver ausente - registrada na tabela de óbitos fornecida pela Arpen e a data de processamento do óbito pela RFB para atualização na base CPF, com a atribuição da situação cadastral 'Titular Falecido'.

109. Comparação da quantidade de óbitos, agrupados por ano de ocorrência, registrados nas bases do SIRC, Sisobi, Arpen e na própria base de dados do CPF.

Evidências

110. Resultado dos procedimentos Q01-SQ06-P01-DP01 e Q01_SQ07_P03_DP01 (peça 47), resumidos nos Gráficos 1 e 2.

Causa

111. A principal causa das falhas é que a RFB depende de informações externas das certidões de óbito e há dificuldades para fazer a correspondência automática entre essas certidões e os registros de CPF na base. Isso ocorre porque muitas certidões de óbito não trazem o número do CPF do falecido e porque há inconsistências nos dados de identificação da pessoa, como número de CPF, nome, nome da mãe e data de nascimento.

112. Além disso, a integração com a Arpen não abrange a totalidade dos registros de óbito. De acordo com a Nota Técnica Cocad/RFB 212, de 26 de dezembro de 2024 (peça 42), muitos cartórios ainda não digitalizaram todos os registros de óbito, o que resulta em lacunas na completude das informações na base CPF.

Efeitos

113. As limitações na atualização de óbitos na base CPF comprometem a credibilidade do cadastro, reduzem seu potencial de uso em políticas públicas e ações de controle e aumentam o risco de manutenção de CPFs de pessoas falecidas em situação regular, com possibilidade de fraudes e distorções na alocação de recursos públicos.

Conclusão do achado

114. A análise da atualização de óbitos na base CPF indica melhoria consistente da tempestividade, com queda contínua do tempo médio desde 2000 e aceleração relevante a partir de 2017, associada à automatização baseada em dados da Arpen. Esse avanço evidencia iniciativa positiva da RFB para fortalecer o ciclo de vida do CPF e reduzir o risco de uso indevido de registros de pessoas falecidas.

115. Apesar disso, a comparação com Sirc e Sisobi revela lacunas de completude: o quantitativo de óbitos registrado no CPF segue inferior ao observado nessas bases, o que sugere que parte dos falecimentos não está sendo refletida de forma suficiente e tempestiva no cadastro. A principal dificuldade decorre da dependência de fontes externas e de problemas de correspondência automática, especialmente pela ausência do CPF nos registros de óbito e por inconsistências nos dados identificadores.

116. Assim, permanecem oportunidades relevantes de aprimorar a integração e a qualidade dos dados de origem, com benefício esperado de elevar a credibilidade da base CPF, ampliar seu potencial de uso para validações interoperáveis e reduzir riscos de fraudes e de distorções em políticas públicas que utilizem o CPF como cadastro de referência.

117. Somente com ajustes nos registros de óbitos, com a associação do CPF correto, será possível a atualização de forma consistente dos óbitos na base CPF. Todavia, a implementação de parte dessas medidas foge ao escopo da atuação da RFB, sendo atribuição de outros órgãos dos poderes Executivo e Judiciário.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

118. Para resolver o problema de manutenção de CPFs em situação regular mesmo após o óbito do titular, decorrente da cobertura limitada das bases hoje utilizadas para atualização por óbito, a Unidade Técnica propõe recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que

promova a integração da base CPF a outras bases externas de registros de óbito, além das atualmente utilizadas, como o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e os registros do INSS de concessão ou encerramento de benefícios por morte, de modo a reduzir o risco de pessoas falecidas permanecerem com CPF regular;

119. Espera-se que a solução desse problema gere maior acurácia nos registros de óbito refletidos na base CPF, redução do tempo entre o falecimento e a atualização da situação cadastral e, conseqüentemente, aumento da credibilidade da base CPF para fins de identificação de pessoas e de suporte a políticas públicas e ações de controle.

Achado 3: Valores inválidos e compartilhamento indevido de título de eleitor na base CPF

Situação encontrada

120. A avaliação da qualidade identificou 1.301.701 registros da base CPF com valores inválidos de título de eleitor e 163 pares de CPFs distintos compartilhando o mesmo número de título.

Critérios

121. Resolução - TSE 23.659/2021, art. 29: veda a inscrição múltipla no Cadastro Eleitoral. Cada eleitor deve ter um único número de título de eleitor e cada número de título de eleitor somente pode estar associado a um único eleitor.

122. Resolução - TSE 23.659/2021, art. 36, parágrafo único: define a regra de formação do título de eleitor.

123. Lei 14.129, de 29 de março de 2021: dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, em especial os art. 39 e respectivos incisos;

124. Decreto 10.046, de 9 de outubro de 2019: dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, em especial o art. 1º, IV, o art. 2º, III, 'g', e o art. 16, II, V e VI.

Evidências

125. O resultado dos procedimentos Q01-SQ02-P03-DP01 e Q01-SQ04-P02-DP01 confirmam as inconsistências apontadas (peça 47).

Causas

126. Não foi possível, com as evidências disponíveis, identificar com precisão a causa geradora dos valores inválidos no campo título de eleitor, nem a razão da associação equivocada de um mesmo título a CPFs distintos.

127. No caso de compartilhamento de títulos eleitorais entre registros distintos, embora não exista coincidência exata entre os valores dos campos correspondentes aos atributos nome, nome da mãe e data de nascimento, há grande similaridade entre esses dados na maioria dos pares analisados, o que constitui indício de multiplicidade de inscrições no CPF para a mesma pessoa física.

Efeitos

128. As inconsistências no campo título de eleitor reduzem a confiabilidade dos dados da base CPF e limitam a possibilidade de comparação com outras bases, em especial com o Cadastro Eleitoral. Esse quadro dificulta a detecção de eventuais duplicidades ou multiplicidades de registros, eleva o risco de manutenção de dados inconsistentes e pode aumentar o esforço necessário para saneamento e controle.

Conclusão do achado

129. A avaliação do campo título de eleitor na base CPF evidencia inconsistências de exatidão e unicidade, em desacordo com a regra de que cada eleitor deve possuir número exclusivo e válido.

Foram identificados 163 pares de CPFs distintos vinculados ao mesmo título e cerca de 1,3 milhões de registros com valores inválidos, majoritariamente preenchidos com sequências repetitivas. Esse resultado sugere a existência de falhas no processo de vinculação e validação desse atributo cadastral, comprometendo a confiabilidade do dado e limitando o potencial de uso da base CPF para validações cruzadas, especialmente com o Cadastro Eleitoral.

130. A correção dessas inconsistências tende a elevar a credibilidade da base CPF, ampliar a capacidade de detecção de irregularidades e reduzir riscos de registros indevidos, com efeitos positivos sobre análises e decisões administrativas que dependam da integridade desse identificador complementar

131. Há necessidade, portanto, de aprimorar os mecanismos de validação e vinculação do título de eleitor aos registros de CPF. É fundamental assegurar que cada título de eleitor esteja corretamente associado ao CPF do respectivo titular, eliminando, ao mesmo tempo, os valores inválidos atualmente existentes.

132. Considera-se que a parte da solução deste problema envolve articulação com Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na condição de gestor dos dados da Justiça Eleitoral, não sendo possível atribuir à RFB a responsabilidade integral pela qualidade das informações do título eleitoral registradas na base CPF.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

133. Para resolver a existência de cerca de 1,3 milhões de registros da base CPF com valores inválidos de título de eleitor e de 163 pares de CPFs distintos compartilhando o mesmo número de título, a Unidade Técnica propõe determinar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, adote providências para sanear o estoque de registros com título de eleitor inválido e de CPFs vinculados ao mesmo título, em observância às diretrizes de qualificação de cadastros de referência previstas no art. 39 e respectivos incisos da Lei 14.129/2021.

134. Espera-se que a solução desse problema gere a exclusão dos valores inválidos e a correção dos casos em que há compartilhamento de números de títulos de eleitor entre registros distintos da base CPF, contribuindo para a melhoria contínua do cadastro, com aumento da credibilidade da base de dados e da confiabilidade da associação entre registros de CPF e registros da Justiça Eleitoral.

135. Para resolver o problema da recorrência de inconsistências no campo título de eleitor, em especial o risco de um mesmo número ser vinculado a mais de um CPF, a Unidade Técnica propõe recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em articulação com o Tribunal Superior Eleitoral, implemente rotina de validação periódica dos dados do CPF com os dados da Justiça Eleitoral, de modo a evitar que um mesmo título de eleitor seja vinculado a mais de um registro na base CPF.

136. Espera-se que a solução desse problema gere a prevenção de novas ocorrências de títulos compartilhados, o fortalecimento da correta associação entre CPF e título de eleitor e o aumento da confiança da base CPF para fins de validação interoperável, detecção de duplicidades/multiplicidades e suporte a ações de controle.

Comparação entre os dados de CPF da solução b-Cadastro e a base de dados original

137. Embora a situação apresentada a seguir não tenha se configurado como achado de auditoria, ela descreve potencial limitação à atuação do controle externo exercido pelo TCU.

138. Em dezembro de 2010, o TCU firmou acordo de cooperação técnica com a RFB para obtenção de dados para exercício da atividade de controle, entre eles os dados da base do CPF (peça 48). Entre as obrigações assumidas pela RFB, estava a disponibilização das seguintes informações: CPF, nome, data de nascimento, nome da mãe, endereço, telefone/fax, título de eleitor, indicador de estrangeiro, país de nacionalidade (se estrangeiro), código da situação cadastral e descrição, data da

situação cadastral, código do motivo da situação cadastral e descrição, data da inscrição, data do óbito, ano-exercício da última declaração entregue. Esse conjunto de dados era entregue periodicamente ao TCU por meio de arquivo extraído do sistema de origem.

139. A Portaria - RFB 34/2021 alterou o modo de distribuição dos dados de CPF, proibindo o uso de réplicas de dados em arquivos para compartilhamento da base CPF. A solução b-Cadastros, desenvolvida pelo Serpro, foi definida como o meio de distribuição da base CPF e passou a ser utilizada pelo TCU a partir de março de 2023. O título de eleitor foi suprimido do conjunto de atributos originalmente entregue ao TCU, representando alteração unilateral pela RFB do acordo firmado com este Tribunal.

140. O posicionamento da RFB, formalizado na Nota Técnica Cocad/RFB 105, de 21 de agosto de 2020 (peça 48), e reiterado em reuniões técnicas entre o TCU e a RFB realizadas no âmbito desta auditoria, está reproduzido a seguir:

O Título de Eleitor constante do CPF não pode ser compartilhado com terceiros, por força das cláusulas segunda e terceira constantes do convênio celebrado entre RFB e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 26 de julho de 2002. Por isso não compõe o leiaute padrão da b-CPF.

141. A migração para um novo meio de compartilhamento (b-Cadastros), embora positiva do ponto de vista tecnológico, não deveria reduzir o conteúdo informacional necessário ao controle externo quando esse conteúdo é essencial para verificar a credibilidade do principal registro de referência de pessoas físicas do Estado brasileiro. À luz das normas de interoperabilidade, do papel do CPF como identificador único e do dever de assegurar acesso do TCU às fontes necessárias à fiscalização, considera-se relevante recompor o escopo dos atributos disponibilizados ao Tribunal e, se necessário, formalizar esse ajuste por aditivo ao instrumento de cooperação.

142. Entende-se que o entrave alegado pela RFB para supressão do título de eleitor da base CPF é de natureza administrativa, podendo ser resolvido mediante autorização do TSE para que a RFB disponibilize o número do título eleitoral na base CPF compartilhada por meio da solução b-Cadastros. Tal compartilhamento é de interesse público e não existe restrição legal a essa prática, podendo ser obtido mediante a realização de tratativas entre a RFB e o TSE ou entre o TCU e o TSE para a autorização de compartilhando do título de eleitor da base CPF por meio da solução b-Cadastros.

143. Observe-se que o TCU possui acordo de cooperação com o TSE que viabiliza o acesso ao Cadastro Eleitoral, sendo o número do título de eleitor uma das chaves capazes de fazer a vinculação entre os registros da base. O cadastro eleitoral possui campos correspondentes ao número do CPF e ao título de eleitor, mas existem inconsistências entre os dois cadastros, de modo que a combinação de chaves aumenta a confiabilidade dos dados. Sem a contrapartida da informação do título de eleitor na base CPF, a comparabilidade entre registros fica comprometida.

144. A quantidade de registros da base CPF disponibilizados ao TCU por meio da solução b-Cadastros é igual à quantidade de registros da base de dados disponível na Receita Federal. Todavia, o ecossistema do cadastro CPF contém informações mais ricas e completas, capazes de ampliar as possibilidades de uso e aumentar a credibilidade dos registros, tais como:

- a) título de eleitor;
- b) dados de filiação, com nomes e respectivos CPFs;
- c) indicador de inexistência de filiação conhecida para o registro;
- d) indicador de que o indivíduo associado ao CPF foi submetido ou não à biometria;
- e) data da biometria;
- f) data do óbito;
- g) data da baixa do CPF.

145. Todos os atributos listados tendem a aumentar a credibilidade dos dados de CPF distribuídos

ao TCU e aos demais órgãos usuários da solução b-Cadastros. Em particular, o título de eleitor permite a comparação dos registros da base CPF com os dados da Justiça Eleitoral, aumentando a credibilidade dos registros compatíveis. Da mesma forma, os dados de filiação aumentam a possibilidade de identificação do indivíduo de forma precisa. Por fim, a indicação de validação por biometria indica que os dados e a própria existência do indivíduo registrado na base CPF foram atestados por agente público, o que torna o registro altamente confiável.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

146. Para resolver a supressão unilateral de atributos relevantes da base CPF disponibilizada ao TCU por meio do b-Cadastros, que reduz a capacidade de validação da credibilidade cadastral e pode limitar o exercício do controle externo previsto no art. 71 da Constituição Federal, em conformidade com as competências constitucionais do TCU e com as diretrizes de interoperabilidade, confiabilidade cadastral e governança de dados previstas na Lei 14.129/2021, no Decreto 10.046/2019, na Lei 14.534/2023, na LGPD e na Portaria - RFB 34/2021, a unidade técnica propõe:

a. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, , com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para reestabelecer e disponibilizar ao TCU os atributos essenciais anteriormente previstos no acordo de cooperação de 2010 e outros que ampliem a credibilidade dos registros (como título de eleitor, dados de filiação, indicadores/datas de biometria quando existentes, data do óbito e data da baixa do CPF), formalizando, se necessário, termo aditivo ao instrumento vigente;

b. 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 orientar à Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal que adote as providências necessárias para a obtenção de autorização do Tribunal Superior Eleitoral para recebimento dos dados do título de eleitor na base CPF distribuída ao TCU por meio da solução b-Cadastros.

147. Espera-se que a solução desse problema restaure a suficiência informacional necessária às ações de controle externo, aumente o potencial de validação cruzada do CPF com outras bases relevantes (especialmente o Cadastro Eleitoral) e eleve a credibilidade dos produtos de controle do TCU, reduzindo riscos de análises e deliberações baseadas em dados menos verificáveis.

Comentários dos Gestores

148. Em atenção ao Ofício 5093-2026-TCU-Seproc, de 23 de fevereiro de 2026 (peça 53), a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) enviou comentários dos gestores ao relatório preliminar de auditoria por meio do Ofício 88/2026/AUDIT/RFB (peça 58), que encaminhou: a Nota-Ascif 13, de 13 de março de 2026, da Assessoria de Cooperação e Integração Fiscal (Ascif) (peça 60); a Nota Cocad 117, de 10 de março de 2026, da Coordenação-Geral de Gestão de Cadastros e Benefícios Fiscais (Cocad) (peça 59); e o Despacho DF Cotec RFB, de 11 de março de 2026, da Coordenação-Geral de Tecnologia e Segurança da Informação (Cotec) (peça 61), elaborados pela áreas técnicas responsáveis pela matéria no âmbito da RFB.

149. De modo geral, os documentos citados ressaltaram a importância dos procedimentos executados na auditoria e as oportunidades de melhoria apontadas no relatório, apontando algumas dúvidas, mas sem vislumbrarem óbices quanto às propostas de deliberações aventadas. A seguir, passa-se à análise dos comentários apresentados, os quais não suscitaram alterações na proposta de encaminhamento presente na versão preliminar do relatório, materializadas no parágrafo 214 do presente relatório.

Nota Ascif 13/2026 (peça 60)

150. O documento elaborado pela Ascif tece comentários a respeito da recomendação constante do parágrafo 214.b.iv, informando que a RFB e o TCU possuem convênio para cooperação técnica e intercâmbio de informações, celebrado em 20/12/2010, o qual prevê a disponibilização ao TCU das informações do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) (peça 60, p. 2).



151. A seguir, traz esclarecimentos sobre mudanças nas soluções tecnológicas utilizadas para o acesso do TCU aos dados e cita o Termo de Autorização RFB, celebrado em 18/11/2022, que permite acesso aos dados das bases CPF e CNPJ, via solução b-Cadastros (peça 60, p. 2).

152. Na sequência, lista uma série de normativos que regem o compartilhamento de informações pela RFB, com destaque para a Portaria - RFB 1.074, de 18 de junho de 2019 (peça 60, p. 3), que lista, no Anexo I, os dados cadastrais do CPF disponíveis para compartilhamento (peça 60, p. 5-6).

153. Por fim, a Ascif argumenta que as informações disponíveis para o TCU, autorizadas por meio dos instrumentos de cooperação relacionados, estão condizentes e respeitam as normas publicadas pela RFB em vigor, e coloca-se à disposição para início de tratativas no sentido de viabilizar a celebração de novo instrumento de cooperação condizente com as regras, normas e soluções tecnológicas atuais, ocasião em que os questionamentos relacionados no âmbito do TC 037.608/2023-1 serão objeto de análise de viabilidade das áreas técnicas e jurídica da RFB (peça 60, p. 4).

Análise

154. Os comentários da Ascif dão conta de que o compartilhamento atual de informações com o Tribunal está em conformidade com os normativos internos da RFB e com o convênio de cooperação em vigor, o que, de fato, pode ser comprovado pela análise das normas citadas.

155. Por outro lado, os gestores demonstraram boa vontade, reconhecendo a necessidade de discussão institucional e admitindo a possibilidade de celebração de novo instrumento de cooperação que seja mais abrangente e atenda melhor as demandas desta Corte, o que está em consonância com a recomendação endereçada ao tema, razão pela qual será mantida sem alterações.

Nota Cocad 117/2026 (peça 59)

156. A nota apresentada pela Cocad aborda inicialmente a determinação do parágrafo 214.a.i, informando que a RFB vem conduzindo uma série de ações com o objetivo de reduzir em aproximadamente 13 milhões o número excedente de CPFs ativos em relação ao Censo Demográfico do IBGE/2022, incluindo (peça 59, p. 2):

- a) o cancelamento de NI-CPFs de pessoas centenárias, a partir de validações com bases cadastrais diversas;
- b) a automatização do processo de cancelamento por óbito, com integração ao SIRC;
- c) a automatização de cancelamento de CPF suspenso há mais de 5 anos;
- d) aperfeiçoamento da integração do CPF com o Registro de Óbito por meio da Central de Informações do Registro Civil - CRC;
- e) a suspensão de NI-CPFs de residentes no exterior que não realizaram a atualização anual por meio do aplicativo; e
- f) o tratamento de casos de multiplicidade de inscrições, de forma preventiva, com a implantação do serviço de validação biométrica facial, e ostensiva, com o tratamento do legado.

157. Relativamente ao item 214.a.ii, informa que a RFB realizará procedimentos de levantamento de dados destinado à identificação e ao tratamento de inconsistências em CPFs vinculados a títulos de eleitor inválidos, bem como daqueles associados simultaneamente a um mesmo número de título eleitoral (peça 59, p. 2).

158. Sobre o item 214.b.i, esclarece que a Instrução - Normativa RFB 2.172, de 9 de janeiro de 2024, já dispõe sobre as regras para alteração da situação cadastral do CPF, destacando que o art. 2º estabelece as condições necessárias para que um NI-CPF se enquadre em uma das situações cadastrais previstas na norma (peça 59, p. 2).

159. A nota informa, ainda, que a IN - RFB 2.172/2024 dispõe, no art. 12, sobre a alteração da situação cadastral de regular para suspensão, cancelada, titular falecido ou nula, e que as disposições

relativas ao cancelamento da inscrição no NI-CPF encontram-se disciplinadas nos arts. 15 a 17 da IN (peça 59, p. 3-4).

160. Por fim, esclarece que art. 18 da IN - RFB 2.172/2024 dispõe que o NI-CPF em situação cadastral 'regular' poderá ter sua situação alterada para 'nula' pela RFB quando for constatada fraude no processo de inscrição (peça 59, p. 5).

161. No que se refere ao item 214.b.ii, a RFB já implementou a regra para evitar que um mesmo título de eleitor seja vinculado a mais de um registro na base CPF. Além disso, como já informado no item 'a.ii', realizará levantamento para tratar o legado (peça 59, p.5).

162. Com relação ao item 214.b.iii, alega que a RFB vem envidando esforços para formalizar acordo de cooperação técnica com o Ministério da Saúde e com o Instituto Nacional do Seguro Social, visando o acesso a informações oficiais de registros de óbito para fins de atualização e saneamento cadastral do CPF.

163. Quanto ao item 214.b.iv, em relação aos dados mencionados, apresentam-se as seguintes considerações (peça 59, p. 5-6):

a) Título de Eleitor: alega vedação de compartilhamento com terceiros por força de protocolo com CNJ/TSE/TST, sob pena de extinção do acordo;

b) Dados de Filiação: informa que a RFB atualmente compartilha apenas o nome da mãe, mas que se encontra em fase de povoamento o campo de filiação na nova base do CPF integrada à Carteira de Identidade Nacional - CIN, e posteriormente esse dado será disponibilizado pelos canais de compartilhamento de informações da RFB;

c) Indicadores/datas de biometria, quando existentes: esclarece que o CPF não possui biometria própria, apenas registros faciais coletados por outros órgãos e eventualmente compartilhados com a RFB por meio de convênios ou acordos de cooperação técnica; e

d) Data do óbito e data da baixa do CPF: quanto à data do óbito, comenta que não há impedimento para sua disponibilização ao TCU, mas no que se refere à data de cancelamento do CPF, afirma inexistir campo específico para esse registro na base atual.

164. Por fim, ressaltaram a importância da Lei 14.534/2023, que estabeleceu o CPF como identificador único e suficiente do cidadão nos cadastros e sistemas dos serviços públicos. Esse instrumento normativo estabelece que, caso o requerente da CIN não possua inscrição no CPF, o órgão de identificação deverá proceder à sua inscrição de ofício, conforme as normas estabelecidas pela Receita Federal do Brasil (peça 59, p. 6).

165. Dessa forma, a incorporação do CPF como número único da CIN contribui para o aprimoramento da qualidade cadastral e para a interoperabilidade entre órgãos públicos. O processo de emissão da Carteira de Identidade Nacional tem contribuído diretamente para o saneamento orgânico da base do CPF. Isso ocorre porque, durante a emissão da CIN, são realizados procedimentos de validação, atualização e padronização dos dados cadastrais do cidadão.

166. Assim, cada emissão da CIN promove, de forma automática, a qualificação e o aprimoramento do correspondente registro de CPF, permitindo corrigir inconsistências, complementar informações e eliminar duplicidades, promovendo um cadastro mais confiável e alinhado aos dados biométricos e biográficos validados pelos órgãos emissores da CIN. Destacou, ainda, que até a data de 9 de março de 2026 foram emitidas cerca de 45,7 milhões de CINs em todo o Brasil (peça 59, p. 6-7).

Análise

167. Em relação ao item 214.a.i (parágrafo 156), de fato foram apresentadas uma série de ações adotadas no sentido de reduzir a divergência entre os números de CPFs ativos da base da RFB e do Censo Demográfico do IBGE/2022.

168. Tal iniciativa é importante e demonstra o comprometimento dos gestores com o aperfeiçoamento constante da já satisfatória qualidade dos dados do cadastro do CPF. Entretanto, alguns detalhes não foram esclarecidos, a exemplo das situações de inconsistências cadastrais que

ensejam a alteração da situação para ‘Suspensa’ (o parágrafo 6º da Nota menciona apenas ‘inconsistência cadastral’, de forma genérica), bem como não foram informados os eventos nem a periodicidade de avaliação das inconsistências de modo a cobrir toda a base CPF.

169. Dessa forma, entende-se que o comentário não afasta a necessidade da determinação do item 214.a.i, no sentido de a RFB apresentar plano de ação estruturado para direcionar um saneamento efetivo de todo o cadastro.

170. Quanto ao item 214.a.ii (parágrafo 157), foi informado, de forma genérica, que a RFB realizará procedimentos de levantamento de dados destinados à identificação e ao tratamento de inconsistências em CPFs vinculados a títulos de eleitor inválidos, bem como daqueles associados simultaneamente a um mesmo número de título eleitoral.

171. Assim, de forma indireta, os comentários confirmam o diagnóstico e reconhecem a necessidade de saneamento, mas não informam prazo, escala ou metodologia para o saneamento do legado existente.

172. Nesse sentido, entende-se que fica reforçada a relevância da determinação para apresentação de um plano de ação para levar a cabo os procedimentos citados, devendo a proposta de deliberação ser mantida.

173. Sobre o item 214.b.i (parágrafos 158-160), foi mencionado que a IN - RFB 2.172/2024 já dispõe sobre as regras para enquadramento e alteração da situação cadastral do CPF, especialmente por meio dos arts. 2º, 12 e 15 a 18.

174. De fato, a IN supracitada define as situações cadastrais do CPF (Regular, Pendente, Suspensa, Cancelada, Titular Falecido, Nula) e as hipóteses de cancelamento. Entretanto, não há menção a controles e procedimentos para implementação, na prática, de todas as regras regulamentadas, tendo em vista que foram encontradas algumas inconsistências nos dados pela equipe de auditoria.

175. Outrossim, entende-se que os comentários trouxeram luz sobre o tema pelo viés normativo, mas não suscitam a retirada da recomendação no sentido de reforçar a implementação prática das regras para alteração da situação cadastral, de modo a garantir que todos os registros da base estejam sujeitos a eventos de encerramento do ciclo de vida em prazo razoável e que a base de dados reflita, com precisão, a situação real das pessoas físicas ali representadas.

176. Relativamente ao item 214.b.ii (parágrafo 161), a RFB informou que já implementou regra para evitar a incidência da situação encontrada, evitando a possibilidade de que um mesmo título de eleitor seja vinculado a mais de um registro no cadastro do CPF.

177. Todavia, não houve detalhamento sobre a aplicação da regra ou envio de evidências. Por esse motivo, entende-se ser necessário manter a recomendação para fins de consolidação da regra e possibilitar o monitoramento futuro de sua implementação.

178. No que se refere ao item 214.b.iii (parágrafo 162), a RFB argumenta que vem envidando esforços para formalizar acordos de cooperação técnica com o Ministério da Saúde e com o Instituto Nacional do Seguro Social, visando o acesso a informações oficiais de registros de óbito para fins de atualização e saneamento cadastral tempestivo da base do CPF.

179. Entretanto, assim como no item anterior, não houve detalhamento nem evidências sobre os esforços de cooperação mencionados, de maneira que se entende que a recomendação deve ser mantida para fins de comprovação de que as ações foram concretizadas e monitoramento futuro.

180. No que tange ao item 214.b.iv (parágrafo 163), os gestores apresentaram considerações sobre a possibilidade de compartilhamento de cada uma das informações mencionadas na recomendação, sendo a disponibilização do título de eleitor vedada por força de acordo com o CNJ/TSE/TST; os dados de filiação do pai se encontram em fase de povoamento, podendo ser compartilhados no futuro; os dados biométricos próprios não constam do cadastro do CPF; a data de óbito pode ser informada ao Tribunal e a data de baixa do CPF inexistente na base.

181. Pelo teor dos comentários, percebe-se que a Cocad reconhece que existem restrições legais



e/ou técnicas para o pleno envio das informações adicionais demandadas pelo Tribunal. Porém, não apresentou uma solução efetiva para problema. Em alguns casos, como dados de filiação e data de óbito, acenou com a possibilidade de envio no futuro, mas nos demais casos não há perspectiva de solução.

182. Cabe esclarecer que a informação solicitada pelo TCU sobre a biometria refere-se à existência de dado biométrico vinculado ao CPF, e não ao próprio dado biométrico. Além disso, a data de baixa do CPF consta no histórico de alterações da situação cadastral e/ou no histórico de integração com os dados de óbitos, conforme a base de dados disponibilizada para esta auditoria, sendo, portanto, a princípio, possível fornecê-la ao TCU.

183. Portanto, faz-se necessário atualizar ou aditar o acordo de cooperação vigente entre o TCU e a RFB, bem como buscar soluções possíveis para o pleno envio das informações ao Tribunal, de forma que se entende que a recomendação deve ser mantida.

184. Por fim, os gestores destacaram a importância assumida pela Lei 14.534/2023 no processo de aperfeiçoamento orgânico da qualidade do cadastro do CPF (parágrafos 164-165). A incorporação do CPF como número único da CIN contribui para o aprimoramento da qualidade cadastral e para a interoperabilidade entre órgãos públicos. Isso ocorre porque, durante a emissão da CIN, são realizados procedimentos de validação, atualização e padronização dos dados cadastrais do cidadão.

185. Dessa forma, cada emissão da CIN promove, de forma automática, a qualificação e o aprimoramento do correspondente registro de CPF, permitindo corrigir inconsistências, complementar informações e eliminar duplicidades, promovendo um cadastro mais confiável e alinhado aos dados biométricos e biográficos validados pelos órgãos emissores da CIN, tornando-se um fator importante para um aperfeiçoamento contínuo da qualidade dos dados do cadastro do CPF.

Despacho DF Cotec RFB (peça 61)

186. O documento, elaborado pela Divisão de Monitoramento e Qualidade de Dados (Dmoaq), inicialmente aborda a estrutura do relatório e a seguir apresenta algumas observações e perguntas relacionadas aos achados (peça 61, p. 1).

187. Em relação ao Achado 1, postulou as seguintes dúvidas (peça 61, p. 2):

- a. Qual a margem de erro do censo 2022 do IBGE?
- b. Dos CPFs na situação Suspenso ou Pendente de regularização, regularizados por conta da Pandemia para viabilizar a solicitação do auxílio emergencial, quantos efetivaram o saque do auxílio?
- c. Quais critérios a RFB utilizou para regularizar os CPFs?

188. No que se refere aos Achados 2 e 3, os gestores acharam pertinentes as avaliações e as recomendações do TCU (peça 61, p. 2-3).

189. Sobre às consultas SQL e dimensões de qualidade, mencionaram que não constam no relatório do TCU os metadados dos campos da base CPF analisada ou os *scripts* em linguagem SQL executados, o que inviabiliza validação pela RFB dos achados da auditoria (peça 61, p. 3).

190. Ao final, entenderam que o trabalho do TCU foi bem elaborado e que as propostas apresentadas foram no sentido de aperfeiçoamento do cadastro do CPF que já é bom, e que vem sendo melhorado ao longo dos anos, mas que, entretanto, ainda não reflete a realidade da população brasileira e que por isso precisa ser usado com alguns cuidados considerando os achados (peça 61, p. 3).

Análise

191. Quanto às dúvidas relacionadas ao Achado 1, citadas no parágrafo 187, o item ‘a’ questiona ‘Qual a margem de erro do censo 2022 do IBGE?’. Cabe ressaltar que os comentários não afastam

o achado e que a Dmoaq não contesta os números apresentados pelo relatório nem o padrão etário do excedente de CPFs da RFB em relação ao censo, limitando-se a formular questionamentos metodológicos.

192. A utilização do Censo 2022 como referência é explicitamente assumida no relatório, que reconhece diferenças metodológicas, define margem de tolerância e demonstra excedentes extremos nas faixas etárias mais elevadas. A existência de estimativa populacional mais recente (212 milhões em julho/2024) reduz a diferença absoluta, mas não elimina o descompasso estrutural, nem substitui o parâmetro adotado no trabalho. A essência do achado não é meramente apontar um número como erro, mas, sim, provocar uma reação da RFB no sentido de reduzir essa diferença, de forma que a base do CPF reflita a real situação da população brasileira.

193. Sobre os questionamentos metodológicos apresentados, especialmente sobre a taxa de erro do Censo 2022, segundo documentos técnicos do IBGE, a Pesquisa de Pós-Enumeração (PPE) do Censo Demográfico 2022 é uma pesquisa amostral independente realizada para mensurar o erro de cobertura do censo. Para maiores informações, vide as publicações ‘Projeções da população/ Brasil e unidades da federação/Estimativas e projeções/Revisão 2024’ (peça 62); ‘Estimativas da População 2024 - Nota metodológica 01’ (peça 63); e ‘Estimativas da População 2025 - Nota metodológica 01’ (peça 64).

194. O IBGE adota o conceito de Taxa de Erro Líquido de Enumeração, que expressa a diferença percentual entre omissões de pessoas não recenseadas e inclusões indevidas em relação à população total.

195. Os resultados da PPE 2022 indicam que a Taxa de Erro Líquido de Enumeração foi estimada em 8,3% sobre a população efetivamente recenseada (195 milhões de pessoas) e que a população final do Censo Demográfico 2022 totalizou 203 milhões de habitantes, valor que incorpora correções decorrentes da PPE (peça 63, p. 10, seção Metodologia, Tabela 1).

196. As estimativas populacionais para julho de 2024 (212,5 milhões de habitantes, peça 65, p. 1) apontam uma diferença significativa em relação ao Censo de 2022 (203 milhões de habitantes), em razão dos ajustes promovidos pelo IBGE. Ainda assim, a ordem de grandeza dessa diferença não é compatível com a magnitude do excedente de CPFs identificado no curso da Auditoria, pois o quantitativo de CPFs regulares em outubro de 2024 (223,7 milhões) supera em cerca de 11 milhões a população estimada do Brasil. Observa-se sobretudo, forte concentração de CPFs regulares excedentes nas faixas etárias mais elevadas (80 anos ou mais), o que não corresponde ao padrão de subenumeração típico identificado pelo IBGE, que incide prioritariamente sobre crianças (0 a 9 anos), cuja população foi ajustada em 7,33% entre 2022 e 2024, enquanto o resto da população total foi ajustada em 3,38% (peça 62, p. 19-20).

197. Portanto, a margem de erro censitária não é suficiente para explicar o excedente de CPFs em situação ‘regular’, de modo que as estimativas populacionais posteriores (2024) não afastam nem descaracterizam o problema estrutural apontado. Os questionamentos da RFB configuram cautela metodológica legítima, mas não invalidam as premissas e conclusões contidas no Relatório de Auditoria. Dessa forma, entende-se que a determinação referente ao Achado 1 deve ser mantida.

198. Em relação ao questionamento do parágrafo 187 item ‘b’, informa-se que questões relativas à regularização de CPFs no período da pandemia e ao pagamento e aos saques do auxílio emergencial não fizeram parte do escopo desse trabalho, de forma que a equipe não dispõe dessa informação.

199. Da mesma forma, relativamente ao parágrafo 187 item ‘c’, os critérios utilizados pela RFB devem ser de posse da própria Receita, de maneira que a equipe não possui essa informação.

200. No tocante às consultas SQL e aos metadados dos campos da base CPF analisada, cumpre informar que os *scripts* em linguagem SQL executados nos procedimentos de auditoria encontram-se na peça 47, estando acessíveis às partes do processo, e os metadados da base utilizados foram fornecidos pela própria RFB, que tem pleno acesso a essas informações.

Conclusão

201. De maneira geral, os comentários do órgão foram favoráveis, revelando uma postura colaborativa da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), que reconheceu a importância do relatório, embora tenha apresentado algumas dúvidas.

202. Os pronunciamentos apresentados demonstram uma concordância técnica dos gestores com os achados desta auditoria, especialmente os achados 2 e 3, e reconhecem a relevância dos procedimentos executados e as oportunidades de melhorias apontadas para o fortalecimento da qualidade da base CPF.

203. A análise das respostas permite destacar os seguintes pontos centrais:

a. Reconhecimento de Inconsistências: a RFB confirmou a existência de registros vinculados a títulos de eleitor inválidos ou compartilhados e informou que já implementou regras preventivas para novos registros, além de planejar um levantamento para sanear o legado;

b. Limitações Estruturais e Legais: o órgão ressaltou que a atualização de óbitos e a integridade dos dados dependem criticamente de fontes externas (Cartórios, Ministério da Saúde e INSS). Além disso, apontou restrições legais e protocolos com o Poder Judiciário que limitam o compartilhamento de certos atributos, como o Título de Eleitor, com terceiros;

c. Avanços com a CIN: foi destacada a importância da Carteira de Identidade Nacional (CIN) como um mecanismo de 'saneamento orgânico' da base, uma vez que o processo de emissão promove a validação biométrica e a atualização automática dos dados cadastrais; e

d. Divergência Populacional: embora a RFB tenha apresentado cautela metodológica quanto à comparação direta com o Censo 2022, os argumentos não foram suficientes para descaracterizar o excedente de aproximadamente 13 milhões de CPFs regulares, especialmente nas faixas etárias mais elevadas.

204. Em suma, as manifestações dos gestores não suscitaram alterações nas propostas de encaminhamento originais. Pelo contrário, reforçaram a necessidade de um plano de ação estruturado para o saneamento do cadastro e a importância de ampliar o compartilhamento entre as bases governamentais para mitigar riscos de fraudes e distorções em políticas públicas.

Conclusão

205. Esta auditoria teve como objetivo avaliar a qualidade da base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) disponibilizada ao TCU pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Os critérios utilizados foram as dimensões unicidade, completude, validade, consistência, acurácia e temporalidade, conforme definidos pela *Data Management Association* (Dama). A dimensão uniformidade não é aplicável à base CPF, em razão da ausência de atributos quantitativos.

206. Os resultados obtidos pela aplicação dos procedimentos de auditoria indicam que a base CPF apresenta boa qualidade geral e controles internos adequados, o que é evidenciado pela baixa proporção de falhas e inconsistências nas dimensões avaliadas e pela redução sistemática de falhas e inconsistências ao longo dos anos.

207. Como principal achado, verificou-se grande divergência entre o número de CPFs regulares e população medida pelo Censo Demográfico do IBGE, persistindo a situação apontada pelo TCU em 2020 por meio do Acórdão 2.351/2020-TCU-Plenário. O quantitativo de cerca de 13 milhões de CPFs regulares além da população brasileira limita as possibilidades de uso da base CPF, ante a necessidade do estabelecimento de heurísticas ou estratégias para qualificar os dados, filtrando os registros com maior probabilidade de serem confiáveis.

208. A avaliação da temporalidade na atualização de óbitos na base de CPFs revelou avanços significativos dos últimos 24 anos, especialmente após a integração com os dados da Arpen, ocorrida em 2017. Contudo, persistem falhas importantes, como óbitos formalmente registrados sem registros correspondentes na base CPF, o que compromete a credibilidade dos dados da base.

209. As limitações estruturais das fontes de dados de óbitos tornam o processo de atualização de

registros CPF por óbito vulnerável, de modo que, mesmo se concluídas integrações com as bases de dados disponíveis, ainda se espera a ocorrência de CPFs desatualizados em relação aos registros de óbitos. A ampliação da cobertura com bases como SIM e a utilização de dados previdenciários pode melhorar a qualidade dos dados, mas ajustes estruturais nas bases de dados de óbitos são necessários, o que ultrapassa a competência da RFB e do próprio Poder Executivo, com ações a cargo do Poder Judiciário.

210. Também foram identificados 163 pares de CPFs distintos vinculados ao mesmo número de título de eleitor e 1,3 milhão de registros de CPF com valores de título de eleitor inválidos. Os quantitativos encontrados são residuais, da ordem de 0,5% dos registros da base CPF, mas influenciam negativamente a credibilidade dos dados.

211. Adicionalmente, constatou-se que a base de dados CPF compartilhada com o TCU, embora equivalente em quantidade de registros à base original, carece de atributos que poderiam aumentar sua credibilidade e utilidade, como dados de filiação, indicador de biometria, título de eleitor, data de óbito e data de baixa.

212. Por fim, 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, o relatório preliminar (peça 50) foi enviado à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para que apresentasse comentários, caso quisessem, bem como informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. Os comentários dos gestores foram enviados e analisados na seção anterior deste relatório.

213. Espera-se que as determinações e recomendações deste relatório, uma vez implementadas, promovam aumento da qualidade dos dados da base CPF, com reflexo direto nos dados distribuídos ao TCU e aos órgãos e entidades da Administração Pública, mitigando os problemas associados à dificuldade de identificação precisa de pessoas físicas no Brasil. Em outros termos, espera-se que a base CPF reflita com precisão a realidade que se propôs a registrar, qual seja, o universo de pessoas físicas brasileiras ou estrangeiras com negócios no Brasil.

Proposta de encaminhamento

214. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior para que sejam enviados para apresentação de comentários à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil com as seguintes propostas:

a. **determinar** à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 4º, I, c/c o art. 6º, § 3º, I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de **noventa dias**, elabore plano de ação, com responsáveis e prazos, para:

- i. reduzir progressivamente o excedente de aproximadamente 13 milhões de registros regulares;
- ii. sanear o estoque de registros com título de eleitor inválido e de CPFs vinculados ao mesmo título, em observância às diretrizes de qualificação de cadastros de referência previstas no art. 39 e respectivos incisos da Lei 14.129/2021.

b. **recomendar** à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que:

- i. estabeleça e implemente regras claras para alteração da situação cadastral dos registros do CPF, em especial da condição de CPF regular para outras situações existentes (ex.: suspenso, cancelado) ou a serem criadas, de modo a garantir que todos os registros da base estejam sujeitos a eventos de encerramento do ciclo de vida em prazo razoável e que a base de dados reflita, com precisão, a situação real das pessoas físicas ali representadas;
- ii. Em articulação com o Tribunal Superior Eleitoral, implemente rotina de validação periódica dos dados do CPF com os dados da Justiça Eleitoral, de modo a evitar que um mesmo título de eleitor seja vinculado a mais de um registro na base CPF;



- iii. promova a integração da base CPF a outras bases externas de registros de óbito, além das atualmente utilizadas, como o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e os registros do INSS de concessão ou encerramento de benefícios por morte, de modo a reduzir o risco de pessoas falecidas permanecerem com CPF regular;
 - iv. adote as medidas necessárias para reestabelecer e disponibilizar ao TCU os atributos essenciais anteriormente previstos no acordo de cooperação de 2010 e outros que ampliem a credibilidade dos registros (como título de eleitor, dados de filiação, indicadores/datas de biometria quando existentes, data do óbito e data da baixa do CPF), formalizando, se necessário, termo aditivo ao instrumento vigente.
 - c. Informar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil 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.
 - d. 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:
 - i. orientar à Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal para que adote as providências necessárias para a obtenção de autorização do Tribunal Superior Eleitoral para recebimento dos dados do título de eleitor na base CPF distribuída ao TCU por meio da solução b-Cadastros;
 - ii. autorizar o monitoramento das recomendações propostas neste relatório.
 - e. **Arquivar** os presentes autos, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.”
- É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) com o objetivo de avaliar a qualidade dos dados da base de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) em sua formação original, bem como no extrato de dados disponibilizado a este Tribunal por meio do serviço b-Cadastros (Cadastro Compartilhado da Receita Federal).

2. O CPF constitui a base nacional destinada à identificação individualizada de pessoas físicas mediante a atribuição de identificador único. Criado e administrado pela RFB, o CPF teve origem no contexto tributário, com a finalidade de acompanhar a situação fiscal dos contribuintes e assegurar o cumprimento das obrigações perante a Administração Pública Federal.
3. Com o avanço da digitalização dos serviços públicos e a ampliação de seu uso em múltiplas esferas, o CPF consolidou-se como elemento central da identificação civil no Brasil. A edição da Lei 14.534/2023, ao instituí-lo como número único e suficiente para identificação de pessoas físicas, reforçou essa centralidade, conferindo-lhe papel estruturante na organização administrativa do Estado e no acesso dos cidadãos a direitos e serviços públicos.
4. A relevância deste trabalho é inconteste. Primeiro, porque a eficácia das políticas públicas depende da correta identificação de seus beneficiários. Nesse contexto, a imprecisão cadastral pode acarretar falhas graves e desvios, especialmente ante a escassez de mecanismos preventivos de detecção e correção de erros. A inexistência de um cadastro unificado da população brasileira resulta em múltiplas bases identificadoras, nem sempre coerentes entre si. Nesse cenário, a base CPF destaca-se como referência central, aproximando-se, ainda que imperfeitamente, de um cadastro nacional de pessoas físicas.
5. Segundo, porque a correta identificação de pessoas físicas constitui requisito essencial para a efetividade da missão institucional deste Tribunal. O julgamento de atos de gestão pressupõe

a precisa individualização do responsável, uma vez que as decisões desta Corte podem impor sanções, obrigações e restrições de direitos. A identificação inadequada do destinatário da ação de controle subverte a finalidade do processo, gera morosidade, retrabalho e, se não constatada e corrigida, pode gerar consequências gravosas e indevidas.

6. A atribuição errônea de responsabilidade é apta a causar danos significativos ao indivíduo alcançado, com repercussões sobre sua reputação, patrimônio e exercício da vida civil. No plano institucional, falhas dessa natureza comprometem a credibilidade do Tribunal e fragilizam a confiança da sociedade no controle externo.
7. À vista dessa centralidade, o escopo da fiscalização compreendeu a avaliação da qualidade dos dados da base CPF na sua formação original, bem como no extrato de dados disponibilizado ao TCU mediante testes de completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e temporalidade, além de análise da conformidade dos controles internos aplicados à gestão cadastral.
8. A auditoria, conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), resultou na identificação de três achados.
9. O **primeiro achado** constata que a base de dados do CPF apresenta quantitativo de registros em situação regular superior à população brasileira apurada pelo Censo Demográfico de 2022. Enquanto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) registrou aproximadamente 203 milhões de habitantes, a base CPF contabilizava cerca de 216 milhões de CPFs regulares naquele ano. Essa distorção acentua-se drasticamente nas faixas etárias mais elevadas, atingindo variações de 66% entre 90 e 99 anos e de expressivos 825% para pessoas com mais de cem anos.
10. Discrepância semelhante já havia sido identificada no trabalho que resultou no Acórdão 2.351/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, circunstância que demonstra não se tratar de ocorrência recente, mas de distorção persistente e estrutural da base cadastral, que precisa ser tratada.
11. Embora existam diferenças metodológicas naturais entre um cadastro administrativo e uma pesquisa censitária, o volume expressivo de registros excedentes indica a existência de dados que não refletem adequadamente a realidade demográfica. Ainda que o CPF represente a melhor aproximação disponível do universo de pessoas físicas no país, a diferença de aproximadamente treze milhões de registros sugere que parcela relevante da base não é confiável.
12. As causas identificadas para este achado decorrem de fragilidades estruturais do modelo de gestão cadastral. A base de dados do CPF apresenta fragilidades na atualização de registros, especialmente quanto à baixa por óbito — que, embora seja a única causa de exclusão universal, depende da integração (muitas vezes falha) com dados de cartórios de pessoas naturais. Devido a limitações estruturais e à falta de digitalização de registros civis, muitos CPFs de pessoas falecidas permanecem indevidamente ativos. Outras formas de exclusão, como cancelamento ou nulidade, são restritas a casos específicos de fraude ou multiplicidade de inscrições.
13. Adicionalmente, a vulnerabilidade dos documentos de identificação facilita a ocorrência de fraudes e a criação de múltiplos registros para um mesmo titular. Embora a comprovação de irregularidades resulte na declaração de nulidade do CPF, limitações estruturais dificultam a detecção de inscrições baseadas em dados falsos, de terceiros ou de pessoas já falecidas.

14. O **segundo achado** refere-se a falhas no processamento de baixas por falecimento, em razão da dependência de fontes externas com lacunas informacionais e da ausência da informação do número do CPF em parcela significativa dos registros de óbito.
15. Embora a temporalidade tenha apresentado evolução relevante desde 2000 – com queda do tempo médio de atualização de 8.480 dias, em óbitos ocorridos em 2000, para 29 dias, em óbitos ocorridos em 2024, especialmente em razão da automação baseada nos dados da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil (Arpen) a partir de 2017 –, a comparação com o Sistema Nacional de Registro Civil (Sirc) e com o Sistema de Informações de Óbitos (Sisobi) revela lacunas significativas de completude.
16. Essa lacuna de completude ocorre, primordialmente, porque parcela significativa das certidões de óbito não contém o número do CPF do falecido. Além disso, inconsistências em dados biográficos (nome, nome da mãe e data de nascimento) impedem a correspondência automática entre os registros cartoriais e a base da Receita Federal, mantendo pessoas falecidas em situação “regular”.
17. O cenário é agravado pela digitalização incompleta dos registros por parte dos cartórios de pessoas naturais, o que limita o alcance da integração com a Arpen.
18. Já o **terceiro achado** demonstra inconsistências relevantes no campo título de eleitor da base CPF. Foram identificados mais de 1,3 milhão de registros contendo valores inválidos, em sua maioria preenchidos com sequências repetitivas, além de 163 pares de CPFs distintos vinculados a um mesmo número de título.
19. Essas inconsistências afastam-se da regra segundo a qual cada eleitor deve possuir identificador exclusivo e válido, o que evidencia fragilidades nos critérios de exatidão e unicidade do atributo. O quadro indica deficiências nos processos de vinculação e validação do título de eleitor na base CPF, comprometendo a confiabilidade da informação e restringindo o uso do cadastro para validações cruzadas, em especial com o Cadastro Eleitoral.
20. Ademais, a unidade instrutora tratou, fora do rol formal de achados, de uma limitação operacional relevante às atividades do Tribunal.
21. Em 2010, o TCU firmou convênio com a RFB para acesso periódico a dados da base do CPF, incluindo informações como nome, data de nascimento, endereço, situação cadastral e título de eleitor (peça 49). Com a edição da Portaria-RFB 34/2021, o modelo de compartilhamento foi alterado, substituindo-se os arquivos replicados pela solução b-Cadastros, desenvolvida pelo Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados). Nessa transição, o título de eleitor foi suprimido do conjunto de atributos disponibilizados, configurando alteração unilateral do acordo firmado com o Tribunal.
22. A justificativa da RFB para a exclusão do título de eleitor baseia-se em cláusulas do convênio celebrado com o TSE em 2002, que restringiriam o compartilhamento desse dado com terceiros. Contudo, a AudTI entendeu que esse entrave é de natureza administrativa e pode ser superado mediante autorização do TSE, obtida por meio de tratativas institucionais.
23. Além do título de eleitor, o ecossistema do CPF contém outros atributos relevantes não compartilhados com este Tribunal, como dados de filiação com CPFs dos genitores, indicador de validação biométrica e datas de óbito e de baixa cadastral.
24. A ausência de compartilhamento desses campos reduz significativamente a confiabilidade dos registros e prejudica o uso das informações por este órgão de controle externo. Considera-se, portanto, necessária atuação da Casa para recompor o escopo dos dados disponibilizados anteriormente ao TCU, formalizando eventuais ajustes ao instrumento de convênio vigente.

25. Diante desse diagnóstico, a AudTI propôs determinar à RFB a apresentação de plano de ação para reduzir o excedente de registros e sanear as inconsistências nos títulos de eleitor. Adicionalmente, formulou recomendações para o estabelecimento de regras claras de alteração de situação cadastral, a integração com bases de óbito suplementares - como o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e os registros do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Considerou ainda pertinente encaminhar solução para o restabelecimento do fluxo de dados completo da base de CPF para este Tribunal.
26. Feito o resumo dos fatos, passo a decidir.
27. Manifesto minha concordância com a análise empreendida pela unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.
28. A base de dados do CPF transcendeu sua finalidade original, de natureza estritamente tributária, para consolidar-se como o principal pilar da identificação civil no Brasil. Com o advento da Lei 14.534/2023, o CPF tornou-se o número único e suficiente para a identificação do cidadão nas bases de dados dos serviços públicos. Essa centralidade exige que a base possua alto grau de acurácia, sob pena de comprometer o desenho, a execução e a avaliação de políticas públicas em âmbito nacional, além de ser indispensável aos órgãos de controle para o pleno exercício de suas competências.
29. A auditoria demonstrou que a base de dados do CPF, embora apresente boa qualidade geral e controles internos adequados, padece de distorções estruturais que fragilizam sua confiabilidade como identificador único e suficiente do cidadão.
30. O primeiro achado da fiscalização revela uma distorção estrutural: a existência de aproximadamente treze milhões de registros na situação “regular” a mais do que a população brasileira recenseada pelo IBGE em 2022, comparadas no mesmo ano, ou seja, pesa o risco de irregularidade sobre cerca de 7% dos registros.
31. Como pontuou a unidade instrutora, ainda que se considerem as diferenças metodológicas entre a base cadastral e a contagem censitária, o volume excedente é incompatível com a realidade demográfica. A concentração atípica em faixas etárias avançadas - em que o número de CPFs chega a ser nove vezes maior do que a contagem populacional para indivíduos com mais de cem anos - aponta para falhas relevantes na baixa de registros por falecimento.
32. A manutenção desse contingente irreal de CPFs “regulares” gera riscos ao planejamento governamental, uma vez que a utilização de dados cadastrais inflados pode induzir ao superdimensionamento de políticas e de compras públicas.
33. Na seara do controle, essa lacuna fragiliza a detecção de fraudes em benefícios assistenciais e previdenciários. Destaco que a crescente utilização de ferramentas tecnológicas para cruzamento de dados, por exemplo, necessita de uma base de dados robusta e, o primeiro estágio para que sejam efetivas, é exatamente o cruzamento de informações básicas que se dispõe a aferir a confiabilidade dos bancos para então, depois, realizar cruzamentos de controle que permitam constatar irregularidades.
34. Dada a relevância tanto para o planejamento governamental de suas políticas públicas, quanto para a realização de controles cada vez mais avançados, em constante aprimoramento da máquina pública em direção à melhoria da eficiência administrativa chancelo, integralmente, o plano de ação proposto para redução progressiva do excedente cadastral.

35. Nesse contexto, a determinação para que a RFB apresente plano de ação é medida adequada e necessária para assegurar que a base de dados reflita de maneira mais fidedigna a realidade demográfica do país.
36. O segundo achado, referente à tempestividade e à completude na atualização de óbitos, expõe o risco da manutenção de pessoas falecidas com CPF regular. Reconheço os avanços obtidos pela RFB com a automatização baseada nos dados da Arpen, que reduziu drasticamente o tempo médio de registro de 8.500 dias (em 2000) para 29 dias (em 2024).
37. Nada obstante, o cruzamento realizado pela equipe de auditoria evidenciou que a base do CPF ainda capta um quantitativo inferior ao registrado em outros sistemas estruturantes, como o Sirc. Neste ponto, considero oportuno destacar que o primeiro achado, que indicou a existência de mais CPF do que a população real, explicitou que as diferenças são maiores especialmente nas faixas etárias mais elevadas, sinalizando a relevância de se integrar o registro de óbitos à base de dados do CPF.
38. Dessa forma, a AudTI indicou que a integração periódica entre a base de dados do CPF com o SIM e com as bases de cessação de benefícios por morte do INSS afigura-se medida capaz de mitigar a latência informacional.
39. Filio-me ao entendimento de que tal providência tem potencial para elevar a acurácia do cadastro, refletindo com maior precisão o universo de pessoas físicas vivas no país e, consequentemente, reduzir o risco de fraudes e distorções na alocação de recursos públicos, garantindo que a base CPF.
40. Em relação ao terceiro achado, as inconsistências no preenchimento do número do título de eleitor - refletidas em mais de 1,3 milhão de registros inválidos e em casos de compartilhamento do mesmo número por CPFs distintos - fragilizam a fidedignidade da base cadastral e comprometem a eficácia dos cruzamentos de dados voltados à identificação de irregularidades e à validação da identidade do cidadão.
41. A adoção de rotinas periódicas de validação do campo título de eleitor, mediante integração sistemática com a base do TSE, revela-se medida aderente às diretrizes de governança de dados públicos e às boas práticas de qualificação de cadastros de referência, contribuindo para o fortalecimento das bases de dados estruturantes do Estado.
42. A persistência dessas fragilidades reduz significativamente o potencial da base CPF para validações cruzadas, especialmente com o Cadastro Eleitoral, dificultando a identificação de duplicidades ou multiplicidades de registros e elevando o risco de manutenção de dados inconsistentes. O aprimoramento dos mecanismos de validação e vinculação do título de eleitor ao CPF é, portanto, necessário para elevar a credibilidade da base e mitigar riscos administrativos.
43. Dessa forma, a determinação para elaboração de plano de ação com o objetivo de sanear esse estoque é necessária para induzir melhorias que busquem a integridade do vínculo entre o CPF e o Cadastro Eleitoral.
44. Por último, passo a analisar a constatação de **limitação do compartilhamento de dados sob custódia da Receita Federal com este Tribunal**. A fiscalização demonstrou que a migração da entrega de dados para o modelo b-Cadastros resultou na supressão do compartilhamento com esta Casa do número do título de eleitor.
45. Sublinho que as informações atuais da base CPF não se submetem ao sigilo fiscal (peça 35), o que remove eventuais óbices de confidencialidade que poderiam impedir o seu pleno compartilhamento com este Tribunal. A atuação preventiva do TCU e o cruzamento massivo de



dados para a identificação de irregularidades dependem do acesso integral aos atributos qualificadores da identidade do cidadão.

46. Entendo, assim, que o acesso irrestrito do controle externo às bases de dados governamentais não constitui mera faculdade administrativa do órgão custodiante, mas um imperativo constitucional indissociável da missão de fiscalização contínua, conforme art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 42 da Lei 8.443/1992, que assegura o acesso irrestrito a qualquer documento, sistema ou informação sob guarda da administração pública.
47. Com efeito, o acesso a dados completos, fidedignos e permanente é condição necessária para a eficácia do controle externo. A recusa ou limitação no fornecimento de atributos essenciais — como título de eleitor, além de outros atributos que já existem na base original do CPF, como dados de filiação, indicador de validação biométrica e datas de óbito e de baixa cadastral — compromete a validação cadastral e inviabiliza os cruzamentos necessários à detecção de irregularidades por este Tribunal.
48. Vale ressaltar que tal necessidade não deve ser restrita apenas aos atributos atualmente mapeados pela unidade instrutora, uma vez que a célere evolução da sociedade, da tecnologia e dos sistemas de informação exige um modelo de fiscalização adaptável e prospectivo. Diante dessa dinamicidade, a disponibilização da base de dados em sua integralidade revela-se imperativa, garantindo que o controle externo disponha de insumos atualizados para acompanhar as transformações nas interações administrativas e identificar novos padrões de irregularidades que emergem com o constante aprimoramento tecnológico.
49. Nesse contexto, e ante a disposição manifestada pela RFB em celebrar novo ajuste de cooperação para disponibilização dos dados da base CPF a este Tribunal, proponho recomendar àquela Secretaria e, no que couber, ao TSE, a adoção das providências necessárias para viabilizar ao TCU o acesso a todos os atributos da base CPF em sua formação original, excetuados aqueles protegidos por sigilo fiscal.
50. Por conseguinte, autorizo a Segecex a adotar as providências necessárias junto ao TSE e à RFB com vistas a obter o acesso permanente e atualizado à base completa do CPF em sua formação original.
51. Por fim, julgo necessária dar ciência à RFB e ao TSE de que qualquer óbice ao acesso a dados e informações necessários ao exercício do controle externo viola o disposto no art. 71 da CF/1988, c/c o art. 42 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1288/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.608/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Tribunal Superior Eleitoral.



5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil com o objetivo de avaliar a qualidade dos dados da base de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF),

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 à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com fundamento nos art. 4º, inciso I e art. 7º, § 3º, I, e § 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore plano de ação com, no mínimo, as ações a serem tomadas, os prazos para implementação e os responsáveis pelas ações, para:

9.1.1. reduzir progressivamente o excedente de aproximadamente treze milhões de registros regulares identificados em relação ao Censo 2022; e

9.1.2. sanear o estoque de registros com título de eleitor inválido e de CPFs vinculados ao mesmo título, em observância às diretrizes de qualificação e consistência de cadastros da administração pública, em conformidade com o art. 39 da Lei 14.129/2021;

9.2. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e, no que couber, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, c/c o art. 42 da Lei 8.443/1992, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem as medidas necessárias para disponibilizar ao TCU, de forma permanente e atualizada, a base de dados integral de CPF na sua formação original com todos os atributos que não estejam sob a chancela de sigilo fiscal;

9.3. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. estabeleça e implemente regras claras para alteração da situação cadastral dos registros do CPF, em especial da condição de CPF regular para outras situações existentes (ex.: suspenso, cancelado) ou a serem criadas, de modo a garantir que todos os registros da base estejam sujeitos a eventos de encerramento do ciclo de vida em prazo razoável e que a base de dados reflita, com precisão, a situação real das pessoas físicas ali representadas;

9.3.2. em articulação com o Tribunal Superior Eleitoral, implemente rotina de validação periódica dos dados do CPF com os dados da Justiça Eleitoral, de modo a evitar que um mesmo título de eleitor seja vinculado a mais de um registro na base CPF;

9.3.3. promova a integração da base CPF a outras bases externas de registros de óbito, além das atualmente utilizadas, como o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e os registros do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de concessão ou encerramento de benefícios por morte, de modo a reduzir o risco de pessoas falecidas permanecerem com CPF regular;

9.4. dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que qualquer óbice ao acesso a dados e informações necessários ao exercício do controle externo viola o disposto no art. 71 da CF/1988, c/c o art. 42 da Lei 8.443/1992;

9.5. dar ciência desta deliberação à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Tribunal Superior Eleitoral;

9.6. autorizar a Secretaria Geral de Controle Externo a adotar as providências necessárias junto à RFB e ao TSE com vistas a obter o acesso permanente e atualizado aos dados do título de eleitor e à base completa do CPF em sua formação original;

9.7. autorizar o monitoramento das deliberações constantes deste Acórdão;

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



TCU.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1288-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 011.655/2020-8.

Natureza: Acompanhamento.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.

Interessados: Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06).

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

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE CONEXÃO RÁPIDA, *AUTOMATED PEOPLE MOVER* (APM), ENTRE ESTAÇÃO DE METRÔ E OS TERMINAIS DE PASSAGEIROS DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS. INSPEÇÃO. NOVOS DOCUMENTOS. ATRASO CRÔNICO. FALTA DE CREDIBILIDADE DO CRONOGRAMA ATUAL. FALHAS DE TRANSPARÊNCIA. DETERMINAÇÃO À ANAC. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

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 223), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 224 e 225):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento autuado em razão de comunicação do ministro Vital do Rêgo, aprovada pelo Plenário na sessão de 11/3/2020, com objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos - Governador André Franco Montoro (SBGR).

2. O projeto do APM que se pretende implementar no Aeroporto substituiria o atual serviço de ônibus oferecido pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU Airport) entre a estação da CPTM e os terminais de passageiros, sem qualquer custo para o Poder Público ou para os usuários.

HISTÓRICO

3. O processo decorre de obrigação de acompanhamento, ao menos anual, da implantação do APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP até a completa execução das obras, nos termos do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário (Rel. Ministro Vital do Rêgo), de 9/2/2022:

‘9.2. autorizar a SeinfraRodoviaAviação a acompanhar ao menos anualmente a implantação do sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP até a completa execução das obras, com a possibilidade de prosseguir com avaliações bianuais, após esse período, até o final do contrato de operação do sistema;’

4. Em 16/12/2022, foi celebrado o 9º termo aditivo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, com as adaptações contratuais necessárias decorrentes da inclusão do APM nas obrigações contratuais (originalmente inseridas via Termo Aditivo 8/2021). O valor relativo à operação e manutenção do APM, e do reequilíbrio econômico-financeiro ante os investimentos a serem realizados, foram acordados nos valores abaixo estabelecidos:

‘2.13.1.2.1 O desconto de que trata o item 2.13.1.2 corresponderá ao valor de R\$ 1.242.752,00 (um milhão, duzentos e quarenta e dois mil, setecentos e cinquenta e dois reais), a valores de dezembro de 2020, por mês de operação, a serem atualizados pelo IPCA [data-base dez/2020] (...)

2.15-A.3. Com vistas a recompor o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato ante os investimentos relativos à elaboração de projeto e construção do APM as Contribuições Mensais sofrerão redução automática a partir da primeira parcela devida após a eficácia do Termo Aditivo 008, de 06 de setembro de 2021, até que seja satisfeito o montante total de R\$ 421.698.718,74 (...)

5. Em 18/5/2023, em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, a equipe técnica da AudRodoviaAviação realizou uma visita de acompanhamento às obras do APM em conjunto com a Anac, cuja instrução e conclusões encontram-se à peça 200.

6. Nos dias 25 e 26/10/2023, A Anac realizou nova visita de acompanhamento das obras, concluindo, conforme Relatório emitido em 3/11/2023 (peça 218), que o caminho crítico verificado durante a visita está relacionado à implantação do sistema de automação do APM, que tem data de entrega fora do prazo previsto em contrato, ou seja, 18/2/2024, e que o cenário esperado é o não adimplemento das obrigações conforme aditivo contratual celebrado.

7. Em 18/2/2024, realizou nova visita técnica, constatando-se que a Concessionária não cumpriu com as obrigações contratuais referentes ao prazo de implantação e operacionalização do APM, conforme Nota Técnica 19/2024/GTIM/GIOS/SRA (peça 219).

8. Após ser demandada pela Anac, a GRU Airport apresentou inicialmente um novo cronograma com o prazo de conclusão previsto para 13/5/2024. Posteriormente, o Relatório Mensal de Atividades do mês de maio/2024 apresentou novo prazo de conclusão para 10/10/2024.

9. Em 28/8/2024, a Anac solicita à GRU Airport confirmação da data definitiva de entrega do APM, oportunidade em que o prazo foi novamente alterado para 17/2/2025, conforme Relatório Mensal de Atividades do mês de setembro/2024.

10. Em 19/11/2024, a Anac realizou então mais uma visita às obras, constatando que as obrigações de implantação e plena operação do APM não se encontravam concluídas.

11. Em 8/1/2025, GRU Airport informou à Anac que data final para conclusão do projeto estava agora prevista para 31/8/2025.

12. Em 10/2/2025, a Anac solicitou à GRU Airport que protocolasse demonstrações suficientes que reforçassem a confiabilidade e garantia de entrega da data declarada (31/8/2025).

13. Em 12/2/2025, a GRU Airport apresentou as evidências solicitadas pela Anac, indicando que o APM estava em fase final de testes, podendo ser aberto ao público aos finais de semana, a partir de 1/8/2025, reforçando a confiabilidade e garantia de entrega para a data de 31/8/2025.

14. Foram apresentadas as seguintes razões de alterações de datas do cronograma de comissionamento (peça 220):

‘a) Alteração de 19/2/2024 para 13/5/2024 - em função da ruptura unilateral do contrato pela Schneider Electric, então contratada para Projeto e fornecimento dos Sistemas de Controle, foi necessário reiniciar a prospecção de fornecedores, abrir negociação e efetivamente contratar fornecedor substituto para o escopo da Schneider. A escolhida foi a SIEMENS/INNOMOTICS, empresa líder de mercado, mundialmente conhecida, com comprovada experiência em sistema de controle para APM’s em todo o mundo;

b) Alteração de 13/5/2024 para 10/10/2024 - Mesmo com a ágil atuação do CONSÓRCIO na contratação da SIEMENS/INNOMOTICS, o projeto trouxe uma série de desafios que geraram inúmeras alterações de Engenharia não previstas pela nova contratada em sua solução.

Pode-se citar, como exemplo, o relevante impacto relacionado à alteração do sistema de transmissão de dados de segurança do ATC - sistema de rádio para sistema de cabo irradiante - efeito das exigências de segurança operacional (CENELEC), tanto do ponto de vista dos prazos de fornecimento do material importado da Bélgica (6 meses), de instalação (3 meses) quanto do prazo de comissionamento (2 meses);

c) Alteração de 10/10/2024 para 17/2/2025 - O desenvolvimento das atividades de *I/O Check* e *Safety Check*, parte integrante da fase de comissionamento e testes, foram dimensionados inicialmente, com base na experiência contratada SIEMENS/INNOMOTICS, dimensionamento este que, se mostrou insuficiente frente à complexidade do Sistema APM Aeromóvel, bem como dos requisitos de segurança SIL 4 para esse modal de transporte, que exigiu redundância de sinais em inúmeros dispositivos, tais como: (i) Sensores dos Aparelhos de Mudança de Via, (ii) Válvulas de Isolamento de Trecho, dentre outros;

d) Alteração de 17/2/2025 para 31/8/2025 - A continuidade e finalização das atividades de *I/O Check* e *Safety Check* ocorrerá até a primeira quinzena de março/2025. Essas atividades são predecessoras ao Comissionamento do Sistema Integrado que demandará um prazo total de 4 meses, conforme cronograma anexo da SIEMENS/INNOMOTICS (Anexo 8) e de forma estratificada apresentada abaixo no Cronograma Atualizado do Sistema APM.’

15. A Concessionária também apresentou pleito nos seguintes termos:

‘... a Concessionária requer que esta Agência acolha os argumentos para: (i) afastar a incidência da cláusula **2.15-A.7** dado o cumprimento substancial do Projeto e, ainda, por se tratar de medida compatível com as diretrizes previstas no **Decreto 9.830/2019**, que orienta as decisões administrativas levando em conta suas consequências práticas; (ii) considerar como prazo final de entrega o dia 31/8/2025.’

16. Em 18/2/2025, a Anac informou à GRU Airport que a Diretoria Colegiada decidiu, por unanimidade, no âmbito da 6ª Reunião Administrativa Eletrônica, pela suspensão excepcional dos

prazos que tratam as cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR pelo prazo de sessenta dias a contar do dia 18/2/2025.

‘2.15-A.7. Sem prejuízo das hipóteses de exclusão do investimento, prevista no item 2.15-A.6, in fine, o Contrato de Concessão será imediatamente alterado para excluir de seu escopo a obrigação relativa ao Projeto APM caso a Concessionária não conclua a implantação do APM em até 12(doze) meses contados da Data de Conclusão das obras do APM prevista no PEA, sem prejuízo da incidência das penalidades previstas nesse contrato.

2.15-A.8 Caso a obrigação relativa ao APM seja excluída do escopo deste Contrato, seja na forma dos itens 2.15-A.6 ou 2.15-A.7, a Concessionária deverá restituir ao Poder Concedente o valor das parcelas da Contribuição Mensal objeto de redução.’

17. A decisão da Diretoria Colegiada baseou-se na Nota Técnica 5/2025/SRA (peça 221), especialmente no parágrafo 4.18 abaixo mencionado:

‘Cabe reiterar a criticidade do estágio atual da implantação do Sistema APM, essencial para garantir a plena operacionalidade requerida. Deste modo, a conclusão da implantação somente poderá ser verificada por esta Agência quando da efetiva operacionalização do sistema, oportunidade em que será possível constatar a obtenção das certificações e o atendimento a todos os requisitos estabelecidos. Neste ponto, cabe frisar que **independente do percentual de avanço do projeto, apenas com sua conclusão é que se tem o objeto da obrigação contratual**. Por óbvio, mesmo um projeto com 99% de evolução, mas incapaz de transportar os passageiros da forma contratualizada, possui capacidade de processamento nula, sendo pior, inclusive, que a atual solução adotada pela Concessionária do Aeroporto (transporte por ônibus). Não se tem no atual modelo de contrato de concessão uma gestão por custos, mas sim por desempenho, de forma que a obrigação contratual não se trata da mera construção de vigas e montagem de veículos, tampouco trata da mera movimentação de usuários em qualquer condição do ponto A ao ponto B: a obrigação contratual envolve um sistema com características de transporte, segurança e conforto estabelecidas ao longo do processo de contratação e materializadas no Anexo 02 do Contrato. (grifo nosso)’

18. Em 18 e 19/2/2025, equipe da AudRodoviaAviação acompanhou a Anac em nova inspeção do APM. Foi realizado o trajeto da estação TPS 3 até a estação CPTM e da estação CPTM até a estação TPS 2. Observou-se que o controle das portas das estações e composição ainda está em modo manual; o sistema de informação (telas) e o sistema de som também não estão disponíveis. Percebeu-se a necessidade de regulagem do sistema de freio que apresentou uma operação de acionamento brusco. Foram visitadas as instalações do Centro de Operações e Manutenção (CMO) onde foi possível conhecer a sala de controle de operações, almoxarifado e manutenção.

19. Em 1/9/2025, foi realizada outra vistoria técnica da Anac, com acompanhamento de equipe da AudRodoviaAviação. Constatou-se que o sistema ainda não se encontrava em operação, permanecendo em fase de comissionamento e testes com carga, etapa que precisa ser concluída para que se passe à fase de comissionamento e testes com passageiros, evidenciando a ausência de previsibilidade quanto à conclusão das etapas críticas do projeto.

20. Em 22/9/2025, a AudRodoviaAviação se pronunciou novamente sobre o tema, destacando as conclusões da Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (peça 209):

‘7.1 A falta de transparência nas informações apresentadas pela Concessionária, juntamente com os sucessivos atrasos na entrega do objeto são indicativos de que os problemas enfrentados são de magnitude maior que aqueles informados pela Concessionária. A luz das constatações acima, esta área técnica avalia que não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou mesmo que o sistema é possível de ser entregue na forma como originalmente contratado.

7.2 O contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos. Nesse contexto, diante da ausência de cronograma confiável, **sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público**.

7.3 Ante o histórico de descumprimentos e da constatação, em 01 de setembro, de que o APM segue inoperante, conclui-se que não há expectativa de prazo confiável para a conclusão do Sistema APM.

21. O Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário apreciou o tema, manifestando-se nos seguintes termos:

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

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

22. Em 6/1/2026, a Nota Técnica 1/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 222) foi emitida após vista técnica realizada em 27 e 28/11/2025, com a seguinte conclusão:

‘8.1 Esta Nota Técnica apresentou informações atualizadas do acompanhamento realizado por esta área técnica quanto às obrigações de implantação do Sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR).

8.2 A partir do exposto, reiteram-se as conclusões já apresentadas na Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968).

8.3 em síntese, o acompanhamento técnico do APM evidencia sucessivos atrasos, ausência de cronograma confiável, dificuldades reiteradas na prestação de informações e inexistência, até o momento, de elementos técnicos que permitam assegurar prazo certo para a conclusão do sistema, a despeito da continuidade de serviços in loco.

8.4 Permanecem a falta de informações e não há cronograma apresentado pela Concessionária para a conclusão do Sistema APM. Em que pese as informações in loco apontem para agosto de 2026, não há, até o momento, elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável qualquer prazo de conclusão informado.

8.5 Para além das dúvidas sobre o prazo, considerando o histórico trazido na presente Nota Técnica, notadamente a falta de confiabilidade nas informações apresentadas, seja no presente processo seja nas explicações durante as visitas in loco, não há elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

8.6 Permanecendo o contexto apontado na Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968), reitera-se que o contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos, e sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público. (grifo nosso)’

23. Nos dias 23 e 24/2/2026, equipe da SecexInfra, SEC-SP e AudRodoviaAviação acompanhou a Anac, que foi representada pela Gerência de Investimentos, Obras e Qualidade de Serviços (GIOS); Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA); Auditoria Interna (AUD); e Assessoria da Diretoria.

24. Após a visita, foi emitida a Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 217), em 2/4/2026, que concluiu pela inexistência de elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável o novo prazo de conclusão informado (30/9/2026), bem como de elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

25. A seguir apresenta-se uma síntese dos principais eventos e marcos processuais:

Quadro 1 - Síntese dos principais eventos e marcos processuais*Legenda:*

 Contrato/Aditivo
  Decisão/Ato Anac
  Decisão TCU
  Visita de fiscalização
  Atraso/Inadimplemento

Data	Tipo	Evento/Marco
2012		
		Celebração do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR entre Anac e GRU Airport.
2022		Acórdão 226/2022-TCU-Plenário: revogação de cautelar; autoriza acompanhamento anual da implantação do APM pela SeinfraRodoviaAviação; ciência ao Ministério da Infraestrutura, SAC e Anac sobre ausência de estudos preliminares.
		9º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão. Reequilíbrio econômico-financeiro: redução de contribuições mensais até satisfação de R\$ 421,7 milhões; operação APM: R\$ 1.242.752/mês (base: dez. 2020), atualizado pelo IPCA.
2023		Visita de acompanhamento da Anac às obras do APM, em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário.
		Visita de acompanhamento da Anac. Verificados: montagem da via permanente, fabricação de vigas, estruturas metálicas e salas técnicas. Caminho crítico identificado: sistema de automação com entrega prevista fora do prazo contratual (18/2/2024).
		Prazo contratual para implantação e operacionalização do APM. Anac constata descumprimento (NT 19/2024/GTIM/GIOS/SRA). GRU Airport apresenta novo prazo: 13/5/2024. Justificativa: ruptura contratual pela Schneider Electric; substituição pela Siemens/Innomotics.
		Prazo não cumprido. Novo prazo apresentado: 10/10/2024. Justificativa: desafios de engenharia não previstos pela Siemens/Innomotics, incluindo alteração do sistema de transmissão de dados (cabo irradiante) e requisitos CENELEC.
		Anac solicita à GRU Airport confirmação de data definitiva de entrega do sistema APM.
		Prazo não cumprido. Novo prazo: 17/2/2025. Justificativa: complexidade das atividades de I/O Check e Safety Check e requisitos de segurança SIL 4 (redundância de sinais em múltiplos dispositivos).
2024		Visita da Anac constata que implantação e plena operação do APM não se encontravam concluídas.
		GRU Airport informa à Anac que a data final para conclusão do projeto estava prevista para 31/8/2025.
2025		Prazo contratual (cláusula 2.15-A.7) não cumprido. Equipe da AudRodoviaAviação acompanha Anac na inspeção do APM. Trajeto

Data	Tipo	Evento/Marco
		TPS 3 → CPTM → TPS 2 realizado. Constatado: controle de portas e composição em modo manual; sistemas de informação e som indisponíveis; necessidade de regulagem do freio. Visita ao CMO.
18/2/2025	●	Diretoria Colegiada da Anac aprova, por unanimidade, suspensão excepcional por 60 dias dos prazos das cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 (exclusão do APM do escopo e restituição de valores). Decisão baseada na NT 5/2025/SRA.
1/9/2025	●	Vistoria técnica da Anac com AudRodoviaAviação: sistema ainda em comissionamento e testes com carga — etapa predecessora aos testes com passageiros. Constatada ausência de previsibilidade quanto à conclusão das etapas críticas.
11/9/2025	●	NT 50/2025/GTIM/GIOS/SRA: falta de transparência e sucessivos atrasos indicam problemas de maior magnitude. Não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou viabilidade de entrega na forma originalmente contratada. Sugere aplicação imediata das sanções contratuais (multas e restituição dos valores de reequilíbrio).
5/11/2025	●	Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário: autos restituídos à AudRodoviaAviação para nova etapa em fevereiro de 2026, com elucidação de: (i) evolução da certificação; (ii) entraves à operação; (iii) previsão atualizada de conclusão; (iv) atuação da Anac quanto a descumprimentos contratuais.
27/11/2025 a 28/11/2025	●	Visita técnica da Anac (base para NT 1/2026). Prazo informado <i>in loco</i> : agosto/2026.
6/1/2026	●	NT 1/2026/GTIM/GIOS/SRA: reitera conclusões da NT 50/2025. Não há elementos técnicos suficientes para considerar o prazo de agosto/2026 confiável. Questiona capacidade técnica do consórcio para entregar o objeto contratado.
23/2/2026 a 24/2/2026	●	Visita conjunta: SecexInfra, SEC-SP e AudRodoviaAviação acompanham Anac (GIOS, SRA, Auditoria Interna e Assessoria da Diretoria). Operação atual: 1 veículo, 16h-00h, até 100 usuários, 25 km/h — capacidade de 300 usuários/hora/sentido vs. requisito contratual de 2.000.
2/4/2026	●	NT 13/2026/GTIM/GIOS/SRA: novo prazo informado pela concessionária é 30/9/2026. Mantidas as conclusões anteriores: nenhum elemento técnico permite considerar o prazo confiável nem o consórcio com capacidade suficiente para entregar o objeto. Reitera urgência das medidas administrativas.

2026

Fonte: elaboração própria

EXAME TÉCNICO

26. A presente instrução é elaborada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário, que restituiu os autos à AudRodoviaAviação para que, em fevereiro de 2026, fossem adotadas as medidas saneadoras necessárias a elucidar os seguintes pontos: (i) evolução do processo de certificação da operação do APM; (ii) eventuais entraves técnicos, legais, operacionais ou de qualquer outra natureza à efetiva e plena operação do APM; (iii) previsão atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação do APM, indicando pontos críticos; e (iv)

detalhamento da atuação da Anac no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária.

27. Para a elaboração da presente instrução, utilizou-se como principal subsídio a Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 217), datada de 2/4/2026, emitida pela Gerência de Investimentos, Obras e Qualidade de Serviços (GIOS/SRA) da Anac, a qual consolida os resultados da última visita técnica, realizada nos dias 23 e 24 de fev/26, bem como as demais análises e documentação produzida no âmbito do processo eletrônico SEI 00058.013590/2022-99.

Evolução do processo de certificação da operação do APM

28. O APM iniciou a operação com restrições, atendendo ao público em geral — incluindo passageiros do aeroporto — diariamente no horário das 16h às 0h, com capacidade limitada a 100 usuários por viagem e velocidade operacional de 25 km/h. Essa operação se lastreia em *Safety Authorization* emitida pela empresa Certifer, atualizada em 18/2/2026, que admite o transporte de até 150 pessoas por viagem.

29. O processo de certificação encontra-se na denominada Fase 2.2 do comissionamento, a qual exige a conclusão de 206 testes (182 *on-site* e 24 simulados). Conforme informações obtidas na reunião virtual de 16/3/2026, **13 testes foram classificados como ‘Não OK’ até o momento**, com falhas ligadas a tempos de resposta do sistema e alcance dos receptores de sinal da via. Esses resultados exigem ciclos iterativos de investigação de causa raiz e revalidação integral em campo, o que representa risco relevante ao cumprimento do cronograma.

30. **A operação atualmente certificada contempla apenas um veículo em operação simultânea. Não há, até a presente data, certificação para a operação de dois veículos simultaneamente**, prevista para 15/5/2026 no cronograma apresentado pela Concessionária. A capacidade atual, conforme informação da própria Concessionária, é de 300 passageiros por hora por sentido, valor expressivamente inferior ao requisito contratual de 2.000 usuários por hora por sentido (v. item 8.5 do PEA - peça 217).

31. Os Relatórios de Progresso submetidos à Anac, conforme sintetizado na Tabela 4 da Nota Técnica, evidenciam avanço lento na aprovação documental: de janeiro a setembro de 2025, a proporção de documentos aprovados em relação ao total a ser avaliado passou de 55% para 65,7%, alcançando 69,08% no Relatório de Progresso 7, de janeiro de 2026, conforme resumo abaixo:

Quadro 2 - Resumo de Relatórios de acompanhamento de Certificação submetidos à Anac

Data	Documento	Descrição
10/1/2025	Relatório de progresso #2	Documentos recebidos/planejados = 69,48% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 55%
29/4/2025	Relatório de progresso #3	Documentos recebidos/planejados = 73,71% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 57%
3/7/2025	Relatório de progresso #4	Documentos recebidos/planejados = 77,07% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 63,90%
22/9/2025	Relatório de progresso #5	Documentos recebidos/planejados = 88,89% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 65,7%
12/1/2026	Relatório de progresso #7	Documentos recebidos/planejados = 89,37% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 69,08%

Fonte: Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA

32. Em termos de evolução, o percentual de documentos recebidos/planejados alcançou 89,37%, ou 19,89 p.p. De evolução em um ano, enquanto os documentos aprovados/total a ser avaliado evoluiu 14,08 p.p. No mesmo período. Dessa maneira, observando-se somente os números o remanescente de documentos a serem aprovados (30,92%), o cenário continua desafiador, uma vez que o ritmo de entregas precisaria dobrar em prazo inferior a um ano.

33. **Cabe notar que relatórios anteriores afirmavam ser a data de 31/8/2025 uma meta crível de ser atingida, o que não se confirmou, comprometendo a credibilidade dos cronogramas**

pactuados como instrumento de previsão confiável, conforme excerto abaixo (peça 217):

‘(...) todos os relatórios de 2025 previamente à data então planejada de conclusão do sistema APM (mesmo o relatório de julho de 2025) afirmavam que 31 de agosto de 2025 seria uma *‘meta crível de ser atingida’*. **Os relatórios não têm sido aptos a explicar os sucessivos atrasos ocorridos desde então.** Além disso, considerando unicamente os números apresentados, restam cerca de 30% de projetos pendentes de aprovação. Ainda que este percentual fosse baixo, entende-se que o quantitativo não seria indicativo confiável da entrega agora pretendida em 30 de setembro de 2026, uma vez que há o risco de criticidade das etapas e projetos restantes. (grifo nosso)’

34. Pelo exposto, conclui-se que o processo de certificação se encontra em estágio inicial, considerando que a operação plena e simultânea de dois veículos — etapa básica da capacidade contratual — ainda não foi certificada. Além disso, o padrão histórico de relatórios que afirmavam a viabilidade de prazos (subsequentemente descumpridos) reduz a confiabilidade das projeções atuais.

35. Por fim, os testes reprovados representam gargalos técnicos cuja resolução não depende unicamente de incremento de mão de obra, mas da estabilização do *software* de controle, **tornando qualquer data final uma projeção com elevado grau de incerteza.**

Eventuais entraves técnicos, legais, operacionais ou de qualquer outra natureza à efetiva e plena operação do APM

36. A Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 217) identifica, em essência, os seguintes entraves técnicos principais:

a) Complexidade do software de controle: a Concessionária atribui os atrasos à complexidade no desenvolvimento do software responsável pelo funcionamento do Sistema APM, afirmando que somente após sua conclusão foi possível dimensionar o volume de testes necessários;

b) Falhas de comunicação veículo-sistema de controle: em 16/3/2026, foi relatado à Anac novo evento em que passageiros precisaram ser retirados do veículo no Terminal 2, em razão de falha de comunicação entre o veículo e o Centro de Monitoramento Operacional (CMO), caracterizada por latências superiores ao previsto. O sistema entrou em modo *fail-safe*, interrompendo a operação. Após verificação, o sistema foi reiniciado e retomou a operação em menos de 30 minutos;

c) Confiabilidade técnica da solução: durante operação sob chuva intensa, em 15/1/2026, houve o desarmamento da bomba de drenagem do Grupo Moto Propulsor (GMP) 5, em razão de obstrução do dreno, o que levou à paralisação da operação e ao desembarque de passageiros por caminhada sobre os trilhos; e

d) Ausência de cronograma confiável: a Concessionária apresentou, no período de novembro de 2025 a fevereiro de 2026, pelo menos três versões distintas do cronograma de conclusão, com datas que variaram entre agosto e outubro de 2026 para a certificação plena.

37. Além dos pontos acima mencionados, foram ainda identificados entraves relacionados à própria gestão contratual, apontando grave lacuna na atuação da Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos quanto à gestão do contrato com o Consórcio AeroGRU.

38. Quanto aos aspectos supracitados, a despeito da complexidade do software de controle, e muito embora a argumentação da concessionária apresente alguma plausibilidade técnica, perde sustentação ao se verificar que os prazos subsequentes, propostos pela própria Concessionária após o início das intercorrências, também não foram cumpridos — indicando problemas crônicos de planejamento, e não apenas uma complexidade técnica e pontual.

39. Chama-se a atenção também, no tocante à questão da confiabilidade técnica da solução, que embora o incidente constatado com o GMP 5 durante procedimento tenha ocorrido conforme os protocolos de segurança, o evento levanta sérias dúvidas quanto à resiliência operacional do sistema diante de condições climáticas adversas, em especial a ausência de redundância nos GMPs

que permita ao veículo alcançar a estação mais próxima antes do desembarque.

40. Tais pontos somam-se também à inconsistência entre as várias versões de cronogramas já apresentadas e a histórica incapacidade de cumprimento dos marcos propostos, e configuram a ausência de um planejamento tecnicamente robusto e minimamente confiável.

41. Além disso, entre os pontos identificados pela agência, destaca-se que **a Concessionária tem se limitado a repassar à Anac os documentos produzidos pelo Consórcio, sem realizar avaliação técnica independente sobre a viabilidade dos cronogramas ou sobre as causas das falhas de comissionamento**. Esse padrão contrasta com o nível de envolvimento técnico demonstrado pela Concessionária na fase de elaboração do Termo de Referência do APM, quando contou com consultores especializados.

42. Quanto ao plano de contingência solicitado pela Anac, a Concessionária apresentou apenas a possibilidade de extensão do horário de operação do sistema com restrições, sem detalhar medidas alternativas de engenharia, planos de *enforcement* contratual ou escalada de jornada. Após mais de dois anos de atraso em relação ao prazo original, a ausência de contingenciamento robusto é preocupante.

43. Há, por fim, um entrave adicional identificado relacionado à transparência das informações, uma vez que a Concessionária não apresentou, até a presente data, o Termo Aditivo firmado entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora do controle e automação do APM (Siemens/Innomotics), que supostamente embasaria tecnicamente o novo cronograma com previsão de entrega em 30/9/2026.

44. O documento encaminhado à Anac, denominado ‘Ordem de Pagamento do novo acordo’, não se trata de aditivo contratual, não está assinado e contém, inclusive, referência à data de entrega de 16/03/2027, o que agrava as dúvidas sobre a confiabilidade do prazo informado. Essa assimetria de informação, reiterada mesmo após solicitações expressas e acordadas durante a visita técnica de 23 e 24/2/2026, obstaculiza o exercício da fiscalização regulatória baseada em risco.

45. Após as visitas realizadas em 23 e 24/2/2026 e reunião virtual em 16/3/2026, a Anac concluiu que a Concessionária atribuiu o novo atraso, com o prazo passando de 31/5/2025 para 30/9/2026, à complexidade observada no desenvolvimento do software e ao volume imprevisto de testes necessários para a validação do APM em ambiente real; e que, somente após a conclusão da etapa de desenvolvimento do software foi possível quantificar o esforço necessário para a realização dos testes para comissionamento, justificando que o cronograma atual das próximas entregas seria mais preciso que os entregues anteriormente.

46. Outro ponto destacado foi a tratativa entre o Consórcio AeroGRU e a empresa responsável pela automação e controle (Innomotics) para ajuste da avença em janeiro/2026, dessa maneira, o cronograma está tecnicamente validado, na visão da Concessionária.

47. Em que pesem os argumentos trazidos pela Concessionária, incluindo o ajuste contratual citado, a Anac concluiu que **não há elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado**:

‘No mesmo sentido, mantém-se também a conclusão da Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968) e Nota Técnica 1/2026/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12551552), de que **não há elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado**. Como já explicado, a despeito dos esforços já despendidos, nota-se que a fase atual de comissionamento e testes já se iniciou desde o final de 2024, sem que o sistema APM tenha, até o momento, a capacidade de operação de dois veículos de maneira simultânea, ainda que com restrições.’

48. Nesse sentido, em 6/4/2026, a Anac solicitou o envio de documentação probatória adicional à Concessionária:

a) Último Termo Aditivo (‘3º aditamento’) pactuado entre Consórcio AeroGRU e a empresa responsável pela automação e controle do sistema, com respectivos anexos;

b) Termos aditivos anteriores (primeiro e segundo aditamento) pactuado entre Consórcio AeroGRU e a empresa responsável pela automação e controle do sistema, com respectivos anexos;

c) Relato de ocorrências que tenham implicado na paralisação temporária da operação do sistema APM, com consequente desembarque e condução de passageiros do veículo pelos trilhos, de 15 de janeiro de 2026 até a presente data, 06 de abril de 2026.

49. Por fim, vale sintetizar aqui todo o histórico de análises produzidos pela Anac no curso dos seis relatórios emitidos até o momento, que demonstram inequivocamente a reiteração de falhas na entrega do APM, nos termos pactuados:

Quadro 3 - Notas Técnicas emitidas pela Anac sobre a implantação do APM

N.	NOTA TÉCNICA	DATA	OBJETO/SÍNTESE DA CONCLUSÃO
1	19/2024/GTIM/GIOS/SRA	11/3/2024	Visitas técnicas de 19 e 20/fev de 2024. Constata o não adimplemento da obrigação de conclusão do APM no prazo contratual (18/2/2024).
2	5/2025/SRA	14/2/2025	Embasou a decisão da Diretoria Colegiada de suspender por 60 dias (a partir de 18/2/2025) os prazos das cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 do contrato de concessão, relacionados ao prazo de implantação do projeto.
3	9/2025/SRA	8/4/2025	Recomendou a não exclusão imediata do APM do contrato, propondo avaliação mais aprofundada da pertinência e eficiência regulatória e contratual da exclusão, preservando o devido processo administrativo sancionador. A Diretoria Colegiada foi cientificada da matéria na 15ª Reunião Administrativa Eletrônica, realizada nos dias 22 a 25 de abril de 2025, tendo sido aprovada, por unanimidade.
4	50/2025/GTIM/GIOS/SRA	11/9/2025	Visita de 1º/9/2025. Falta de transparência e atrasos indicam problemas de magnitude maior que os informados. Não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou que o sistema possa ser entregue na forma originalmente contratada. Sugere medidas administrativas imediatas , incluindo multas e restituição do reequilíbrio.
5	1/2026/GTIM/GIOS/SRA	6/1/2026	Visitas de 28-29/nov de 2025. Reitera integralmente as conclusões da NT 50/2025. Prazo informado verbalmente para entrega final <i>in loco</i> : agosto/2026. Reitera inexistirem elementos técnicos suficientes para considerar qualquer prazo confiável; questiona a capacidade técnica do Consórcio para entregar o objeto.
6	13/2026/GTIM/GIOS/SRA	2/4/2026	Visitas de 23-24/fev de 2026 e reunião de 16/3/2026. Novo cronograma da Concessionária prevê conclusão em 30/9/2026 . Mantém conclusões das NTs 50/2025 e 1/2026: prazo não é confiável e o Consórcio não demonstra capacidade técnica suficiente. Aponta como entraves: complexidade do software, falhas operacionais reiteradas, ausência de Termo Aditivo com a Innomotics e falta de supervisão técnica independente pela Concessionária.

Fonte: elaboração própria

Previsão atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação do APM, indicando pontos críticos

50. Em 11/2/2026, a Concessionária apresentou uma tabela com os marcos e as entregas previstas para a conclusão do APM em 30/9/2026:

Figura 1 - Próximos marcos do Sistema APM, conforme Carta DR/0095/2026, de 11/2/2026

Nº	ETAPA	PRAZO	DESCRIÇÃO	DOCUMENTO DE SAFETY CORRESPONDENTE
1	ENTREGA DO VEÍCULO LARANJA COMISSIONADO	14/02/2026	Término do comissionamento do veículo Laranja, estando apto para operação atual, em realização com o veículo Verde.	Atualização do Safety Authorization incluindo o segundo veículo em condição comissionada para operação com convidados
2	INICIO DA OPERAÇÃO COM PÚBLICO	23/02/2026	Abertura da operação atual, com convidados de GRU, para o público geral, respeitando as seguintes condições: (i) operação com um veículo, (ii) limite de passageiros - 100 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a operação com convidados (funcionários do Aeroporto), a possibilidade de público aberto utilizar o sistema, nas mesmas condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com um veículo, (ii) limite de passageiros - 100 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr)
3	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, SEM SINCRONISMO, 25 km/h	15/05/2026	Término dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, com parada no 'by-pass' (trecho da via, onde há duas vias de rodagem, onde os veículos se cruzam. O primeiro veículo a chegar no by-pass aguarda a chegada do segundo veículo para então cruzarem de posição na via). Condição da Operação: operação com convidados de GRU e o público geral, respeitando as seguintes condições: (i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 100 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos parando no by-pass (sem sincronismo)	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de operação com dois veículos, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 100 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos parando no by-pass.
4	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, SEM SINCRONISMO, 25 km/h, 200 Passageiros	10/06/2026	Término dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, com parada no 'by-pass' com volume máximo de passageiros. Condição da Operação: operação com convidados de GRU e o público geral, respeitando as seguintes condições: (i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos parando no by-pass (sem sincronismo)	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de operação com dois veículos, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos parando no by-pass.
5	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, SEM SINCRONISMO COM VELOCIDADE DE 35KM/H	25/07/2026	Término dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, com parada no 'by-pass', com gradiente de velocidade até 35km/hr	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de 35km/hr, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 35km/hr, (v) veículos parando no by-pass.
6	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, COM SINCRONISMO COM VELOCIDADE DE 25KM/H	25/08/2026	Término dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, sem no 'by-pass', com gradiente de velocidade até 25km/hr	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de sincronismo, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos sem parada no by-pass.
7	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, COM SINCRONISMO COM VELOCIDADE DE 35KM/H	14/09/2026	Término dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, sem no 'by-pass', com gradiente de velocidade até 35km/hr	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de sincronismo, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos sem parada no by-pass.
8	ENTREGA DA CERTIFICAÇÃO INDEPENDENTE	30/10/2026	Entrega da conclusão do processo de Safety certification (certificação Operacional de Segurança) pela Certificadora Independente (Certifier)	Emissão do Safety Case Final (Certificação de Segurança Final)

Fonte: Nota Técnica 13/2026/GTIM/RIOS/SRA

51. Assim, pode-se sintetizar as informações acima no seguinte quadro:

Quadro 4 - Cronograma resumido atual de implantação do Sistema APM

Nº	Etapa	Prazo previsto
1	Entrega do Veículo Laranja Comissionado	14/02/2026
2	Início da operação com público (1 veículo, restrições)	23/02/2026
3	Operação com 2 veículos sem sincronismo, 25 km/h	15/05/2026
4	Operação com 2 veículos sem sincronismo, 200 passageiros	10/06/2026
5	Operação com 2 veículos com sincronismo, 35 km/h	25/07/2026
6	Operação com 2 veículos com sincronismo, 25 km/h, sem by-pass	25/08/2026
7	Operação com 2 veículos com sincronismo, 35 km/h, sem by-pass	14/09/2026
8	Entrega da Certificação Independente (certificação plena)	30/09/2026

Fonte: elaboração própria

52. A Concessionária informou que, a partir de 20/2/2026, o sistema APM funcionava com restrições, atendendo o público em geral (incluindo passageiros do aeroporto), diariamente no período compreendido entre 16h e 00h, operando com até cem passageiros e velocidade operacional de 25km/h. A operação foi validada com a *Safety Authorization* emitida pela Certifer, em 18/2/2026, com a previsão de cumprimento do próximo marco em 15/5/2026, ou seja, operação de dois veículos, sem sincronismo).

53. Durante a visita nos dias 23 e 24/2/2026 foi possível verificar o funcionamento da operação

com público gerais nas condições estabelecidas: um veículo; limite de cem passageiros por veículo; horário de operação: 16h - 00h; velocidade limitada a 25km/h.

54. Em que pese o avanço do processo de certificação, a Nota Técnica 13/2026/GTIM/RIOS/SRA concluiu que: não há elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável o novo prazo de conclusão informado, nem tampouco elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

55. Em linha com as análises anteriores, os pontos críticos que colocam em risco o cumprimento do cronograma acima estão essencialmente ligados à:

a) **Não certificação da operação simultânea de dois veículos:** até a presente data, o APM opera apenas com um veículo. A certificação da operação com dois veículos — marco previsto para 15/5/2026 — pressupõe a conclusão bem-sucedida da Fase 2.2 do comissionamento, que ainda conta com 13 testes reprovados cuja resolução é iterativa e dependente da estabilização do software.

b) **Ausência de documentação técnica que embase o novo cronograma:** não foi encaminhado à Anac o Termo Aditivo assinado entre o Consórcio AeroGRU e a fornecedora de controle e automação, impossibilitando a verificação independente do comprometimento contratual do fornecedor com os novos prazos.

c) **Ocorrências operacionais reiteradas:** os dois eventos de desembarque de passageiros por caminhada nos trilhos (em 15/1/2026 e em março de 2026) indicam instabilidade técnica em condições reais de operação, sinalizando que o sistema ainda não atingiu o nível de maturidade esperado para a operação plena.

d) **Histórico de descumprimento sistemático de marcos:** conforme documentado exaustivamente nas Notas Técnicas 50/2025/GTIM/RIOS/SRA (SEI 12034968) e 1/2026/GTIM/RIOS/SRA (SEI 12551552), o empreendimento acumula mais de dois anos de atraso em relação ao prazo contratual original (18/2/2024), tendo os prazos subsequentes propostos pelo próprio Consórcio também sido sistematicamente descumpridos.

56. Dessa forma, esta unidade especializada endossa a avaliação realizada pela Anac, ressaltando que o padrão histórico de apresentação de novos e reiterados entraves como ‘últimas barreiras’ a serem superadas, que posteriormente se revelam sucedidos por novas dificuldades, configura quebra estrutural de confiabilidade nas projeções apresentadas, fato este que deve ser objeto não apenas de rigoroso processo sancionatório, como também de provocação imediata quanto à restituição dos valores de reequilíbrio concedidos para a realização do projeto, e que não estão sendo entregues conforme pactuado.

57. A equipe, paralelamente, consultou o portal de notícias de mobilidade urbana - Viatrolebus, onde foi possível obter informações adicionais acerca da evolução da certificação do APM. Conforme vídeo de 7/4/2026 (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=05MwIekpLOE>, acesso em 15/4/2026), verificou-se a realização de testes da operação de dois veículos, sem sincronismo. A referida equipe de jornalismo também esteve no aeroporto em 8/4/2026 e disponibilizou filmagem em que os veículos laranja e verde estavam operando simultaneamente (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IGNIu0CN6FQ>, acesso em 15/4/2026).

58. Na última reunião (16/4/2025) entre a Concessionária, Consórcio AeroGRU e Anac, com a participação da AudRodoviaAviação, foi esclarecido que a *Safety Authorization* para a operação com dois veículos sem sincronismo e velocidade de 25km/h foi antecipada, mas a entrega completa da etapa permanece 15/5/2026, conforme previsto inicialmente. Desse modo, foram antecipados os testes referentes à operação, mas restam pendentes outros testes para a completa execução da etapa.

Detalhamento da atuação da Anac no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária

59. Quanto à atuação da Agência no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária, paralelamente às análises da implantação do APM

(SEI 00058.013590/2022-99), a Anac instaurou os seguintes processos administrativos:

- a) Processo SEI 00058.038419/2024-54 - Notificação de Infração 000976.N/2024: instaurado em razão do descumprimento da obrigação de concluir o APM e respectivas estações em condições operacionais na data prevista no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA), ou seja, 18/2/2024.
- b) Processo SEI 00058.090959/2025-20 - Aviso de Condição Irregular (ACI) 002125.A/2025: instaurado em razão da conduta reiterada da Concessionária de deixar de prestar informações e esclarecimentos requisitados pela Anac, bem como de atender às exigências e recomendações da Agência nos prazos estipulados, no âmbito do acompanhamento da implantação do APM.

60. Relativamente ao processamento em si da infração, processo este de maior importância no contexto frente ao ACI, e no valor aproximado de R\$ 12,8 milhões, em 14/5/2024 foi emitida a Notificação de Infração 976.N/2024, que oficializou o descumprimento do item 3.1.34 do Contrato c/c os itens 2.1.3-A, 8.5 e 8.6 do Anexo 2 - Plano de Exploração Aeroportuária, ao deixar de concluir o APM e respectivas Estações, em condições operacionais na data prevista no PEA.

61. Vale ressaltar também que em 28/6/2024, a Pottencial Seguradora S.A. foi comunicada que o Processo Administrativo 00058.038419/2024-54 foi inaugurado no âmbito da Agência Reguladora.

62. Apontam-se aqui as conclusões da agência a respeito, até o momento, relacionadas à infração:

‘Nota Técnica N. 5/2025/SRA

Ante todo o exposto, diante da documentação recebida da Concessionária e do estágio informado de implantação do Sistema APM, sugere-se a aprovação, em caráter excepcional, propõe-se o **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, a contar de 18 de fevereiro de 2025, para que a documentação recebida seja analisada e os prazos tratados nas cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 sejam adequadamente tratados junto à Concessionária.

Nota Técnica N. 9/2025/SRA

10.1 Diante do contexto histórico e atual, além dos argumentos apresentados, essa área técnica recomenda a não exclusão imediata do Projeto APM do ao Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR, ao menos por ora, para que se proceda, em vez disso, a uma avaliação da pertinência e eficiência regulatória e contratual da sua exclusão, a partir de elementos mais completos e aprofundados a respeito do investimento e da política pública idealizada para o setor.

10.2 Dessa forma, também permaneceriam resguardadas: (i) as condições originais de implantação do projeto APM (data original de conclusão e requisitos técnicos, elementos cruciais que fundamentaram a construção do reequilíbrio concedido e já adimplido); (ii) o devido processo administrativo sancionador, considerando a mora já constatada da Concessionária; e (iii) a efetiva possibilidade de retirada do investimento caso, ao fim e ao cabo da devida análise, o interesse público envolvido não seja alcançado.

Nota Técnica N. 50/2025/GTIM/GIOS/SRA

7.1 A falta de transparência nas informações apresentadas pela Concessionária, juntamente com os sucessivos atrasos na entrega do objeto são indicativos de que os problemas enfrentados são de magnitude maior que aqueles informados pela Concessionária. À luz das constatações acima, esta área técnica avalia que não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou mesmo que o sistema é possível de ser entregue na forma como originalmente contratado.

7.2 O contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos. Nesse contexto, diante da ausência de cronograma confiável, sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público.

7.3 Ante o histórico de descumprimentos e da constatação, em 01 de setembro, de que o APM segue inoperante, conclui-se que não há expectativa de prazo confiável para a conclusão do

Sistema APM.**Nota Técnica N. 1/2026**

8.1 Esta Nota Técnica apresentou informações atualizadas do acompanhamento realizado por esta área técnica quanto às obrigações de implantação do Sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR).

8.2 A partir do exposto, reiteram-se as conclusões já apresentadas na Nota Técnica 50/2025/GTIM/RIOS/SRA (SEI 12034968).

8.3 em síntese, o acompanhamento técnico do APM evidencia sucessivos atrasos, ausência de cronograma confiável, dificuldades reiteradas na prestação de informações e inexistência, até o momento, de elementos técnicos que permitam assegurar prazo certo para a conclusão do sistema, a despeito da continuidade de serviços in loco.

8.4 Permanecem a falta de informações e não há cronograma apresentado pela Concessionária para a conclusão do Sistema APM. Em que pese as informações in loco apontem para agosto de 2026, não há, até o momento, elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável qualquer prazo de conclusão informado.

8.5 Para além das dúvidas sobre o prazo, considerando o histórico trazido na presente Nota Técnica, notadamente a falta de confiabilidade nas informações apresentadas, seja no presente processo seja nas explicações durante as visitas in loco, não há elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

8.6 Permanecendo o contexto apontado na Nota Técnica 50/2025/GTIM/RIOS/SRA (SEI 12034968), reitera-se que o contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos, e sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público.

Decisão Primeira Instância 1/2026/SRA

12.1 Ante o exposto, recebo os autos para julgamento pela competência conforme os incisos III, VI e VII, do art. 41 do Regimento Interno desta Anac e, ainda, conforme a cláusula 8.1.2 c/c a cláusula 8.4, 'n' do Contrato de Concessão de Aeroportos 002/ANAC/2012-SBGR, ante a devida instrução e fundamentação ora apresentada, **DECIDO:**

12.1.1 pela aplicação de sanção de **MULTA** à Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. Em valor equivalente a 380,672 URTA (trezentos e oitenta inteiros e seiscentos e setenta e dois milésimos de Unidades de Referência da Tarifa Aeroportuária), conforme parâmetro definido na cláusula 1.1.51 do Contrato de Concessão, ante o descumprimento do disposto na cláusula 3.1.34 do Contrato de Concessão de Aeroportos 002/ANAC/2012-SBGR c/c os itens 2.1.3-A, 8.5 e 8.6 de seu Anexo 2, referente ao período entre 19 de fevereiro de 2024 e 14 de julho de 2025.

12.2 Determino que a apuração do período de inadimplência posterior à data supramencionada e do valor da multa diária correspondente prossiga nos presentes autos.

12.3 Determino, ainda, que a Concessionária seja oficiada da decisão aqui apresentada para que, querendo, interponha Recurso Administrativo contra este ato, nos termos e prazo dos arts. 33 e seguintes da Resolução 599, de 14 de dezembro de 2020.

12.4 É como decido.'

63. A Concessionária apresentou recurso administrativo, em 14/3/2026, requerendo a reforma da decisão de 1ª instância, que decidiu pela aplicação da multa. Em 14/4/2026, a Gerência de Outorgas de Infraestrutura Aeroportuária (GOIA/SRA) sugeriu a manutenção da Decisão de Primeira Instância 1/2026/SRA. Até a presente data o recurso não foi julgado, estando o processo sob efeito suspensivo até que seja decidida a questão em sede de juízo de retratação por decisão em segunda instância.

64. Por fim, menciona-se a Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 217), documento central analisado nesta instrução, que concluiu:

‘9.1 Esta Nota Técnica apresentou informações atualizadas do acompanhamento realizado por esta área técnica quanto às obrigações de implantação do Sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR).

9.2 Após os sucessivos atrasos e postergações, o novo cronograma apresentado pela Concessionária prevê a conclusão da implantação com certificação e operação plena do Sistema APM em **30 de setembro de 2026**.

9.3 A partir do exposto, mantêm-se as conclusões apresentadas pelas Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968) e Nota Técnica 1/2026/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12551552), de que não há elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável o novo prazo de conclusão informado, nem tampouco elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

9.4 Atualmente, tem-se uma operação um veículo com restrições, atendendo o público em geral (incluindo passageiros do aeroporto), diariamente no horário de 16h às 00h, operando com até 100 usuários e velocidade operacional de 25 km/h. Portanto, nota-se que, após dois anos de decorrido o prazo contratual para entrega do Sistema APM, não há ainda sequer a operação simultânea de dois veículos, com a capacidade operacional, conforme informada pela Concessionária, limitando-se a 300 usuários por hora por sentido, face ao requisito contratual de 2.000 usuários por hora por sentido.

9.5 Os novos atrasos são justificados pela Concessionária em função da complexidade no desenvolvimento do software. Após vencida essa etapa, a Concessionária informa já ter assertividade no volume de testes necessários, de modo a se assegurar do novo prazo proposto. Contudo, **como se demonstrou, por sucessivas vezes ao longo da implantação do projeto entraves técnicos foram relatados como últimas barreiras a fim de assegurar o prazo final do projeto e, posteriormente, substituído por novas dificuldades que surgiram**.

9.6 no presente momento, a Concessionária afirma que nova pactuação firmada entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora do controle e automação do sistema APM asseguram o prazo final de 30 de setembro de 2026. A despeito disso, **não foi enviada a documentação técnica necessária para comprovar este ajuste contratual**, como relatado no parágrafo 8.2.

9.7 Como já apontado na Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968) e Nota Técnica 1/2026/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12551552), **reitera-se que o contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos**, e sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público. (grifo nosso)'

65. Não obstante a abertura e processamento dos dois processos administrativos mencionados, há indícios de que **as medidas tomadas até o momento, em termos de atuação regulatória, não estão sendo suficientes para compelir o agente privado a sanear as reiteradas falhas apresentadas ao longo da execução do projeto**.

66. Vale frisar que os itens 2.15-A.7 e 2.15-A.8 do contrato de concessão já preveem um prazo de tolerância de 12 meses, o qual, após ultrapassado, gera como consequência a **exclusão imediata** do APM do escopo contratual:

‘2.15-A.7. Sem prejuízo das hipóteses de exclusão do investimento, prevista no item 2.15-A.6, in fine, o Contrato de Concessão será **imediatamente** alterado para **excluir** de seu escopo a obrigação relativa ao Projeto APM caso a Concessionária não conclua a implantação do APM em até 12 (doze) meses contados da Data de Conclusão das obras do APM prevista no PEA, sem prejuízo da incidência das penalidades previstas nesse contrato. (Acrescentada pelo Termo

Aditivo 008, de 06 de setembro de 2021)

2.15-A.8. Caso a obrigação relativa ao APM seja excluída do escopo deste Contrato na forma do item 2.15-A.6 ou do item 2.15-A.7, a Concessionária deverá restituir ao Poder Concedente o valor descontado das parcelas da Contribuição Mensal objeto de redução. (Alterada pelo Termo Aditivo 009, de 16 de dezembro de 2022)

2.15-A.8.1. Os valores descontados das parcelas de Contribuição Mensal objeto da redução de que trata o item 2.15-A.3 deverão ser restituídos pela Concessionária ao Poder Concedente atualizados pelo IPCA acumulado entre as datas das respectivas reduções e o mês anterior ao da sua restituição, e pela taxa de desconto do fluxo de caixa marginal de 8,55% (oito vírgula cinquenta e cinco por cento), proporcional ao número de meses correspondente. (Alterada pelo Termo Aditivo 009, de 16 de dezembro de 2022)'

67. A data prevista de conclusão das obras, nos termos contratuais vigentes, corresponde a 24 meses a contar da data de eficácia do Termo Aditivo 8/2021 (18/2/2022), de forma que a data de conclusão das obras é fixada como sendo 18/2/2024 - o que significa que **o gatilho de exclusão automática teria se consumado em 18/2/2025** sem que a Anac até o momento tivesse executado a alteração contratual no sentido de retirada do referido investimento. Vale ressaltar que a cobrança dos reequilíbrios devidos é estimada no montante aproximado de **R\$ 700 milhões** em valores atualizados (valor base R\$ 421.698.718,74).

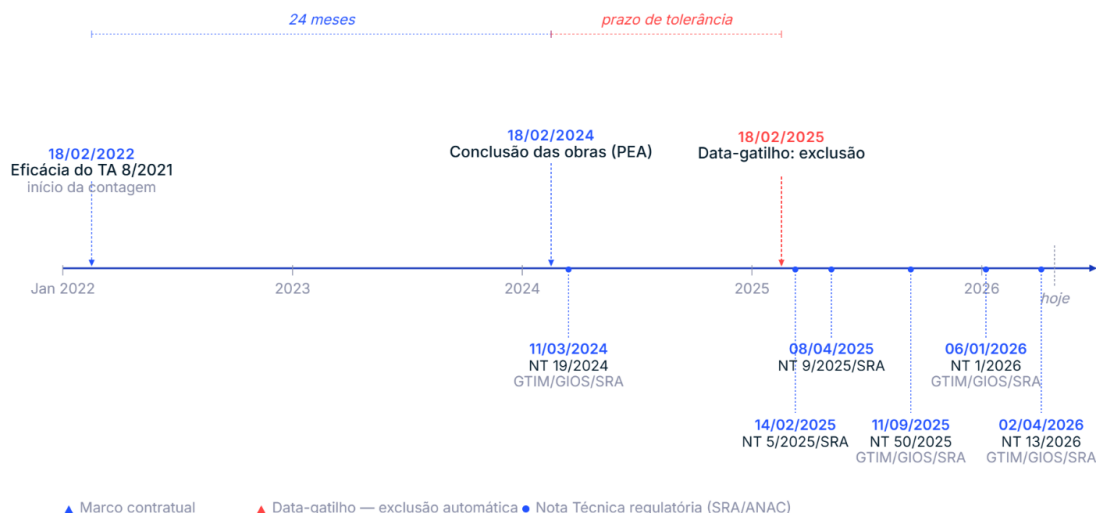
68. Adicionalmente, verifica-se que, a partir de proposta constante da Nota Técnica 5/2025/SRA, a Diretoria Colegiada decidiu, por unanimidade, no âmbito da 6ª Reunião Administrativa Eletrônica, pela **suspensão excepcional dos prazos de que tratam as cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8** do Contrato de Concessão pelo prazo de **60 (sessenta) dias** a contar do dia **18 de fevereiro de 2025** de maneira a permitir que a documentação enviada pela concessionária fosse adequadamente apreciada, e as questões decorrentes de tais previsões contratuais fossem devidamente endereçadas.

69. Mais à frente, já próximo ao esaurimento do referido prazo suspensivo, por ocasião da apreciação do teor da Nota Técnica 9/2025/SRA, foi referendada na 15ª Reunião Administrativa Eletrônica da Diretoria Colegiada, realizada nos dias 22 a 25 de abril de 2025, a não exclusão imediata da obrigação de construção, operação e manutenção do sistema APM, dessa vez **sem qualquer prazo definido**.

70. Ocorre que, após essa última decisão, **mais de um ano se passou, sem que nenhuma das 3 notas técnicas posteriores produzidas - as quais foram uníssonas em constatar inexistirem elementos técnicos suficientes para considerar qualquer prazo confiável, tivessem sequer sido apreciadas pela Diretoria Colegiada, para que a questão da retirada da obrigação de investimento e consequente reequilíbrio fossem então reavaliadas em definitivo**.

71. Para melhor visualização da questão, um resumo desses acontecimentos encontra-se esquematicamente detalhado na figura abaixo:

Figura 2 - Linha do tempo esquemática



Fonte: elaboração própria

72. Entende-se que apesar de a exclusão imediata ser possível e estar juridicamente fundamentada no contrato, poderá ser prematura no contexto atual e de alto impacto, quando avaliadas as consequências práticas de eventual determinação no sentido de se proceder de imediato ao cumprimento do que já está estabelecido no contrato de concessão. Por outro lado, não é possível que a questão deixe de ser enfrentada pelo TCU e seja estabelecido um prazo derradeiro para a resolução do projeto APM, à luz do fato de que já se passou mais de um ano sem que a Diretoria Colegiada tenha se posicionado novamente a respeito.

73. Pelo exposto, conclui-se que a atuação da Anac no processo de acompanhamento da implantação do APM demonstra consistência quanto à realização de visitas técnicas periódicas, ao envio de ofícios de solicitação de informações e à instauração dos processos administrativos sancionadores cabíveis. Contudo, considerando que **o atraso na entrega do objeto já superou em mais de dois anos o prazo contratual**, e que **o novo cronograma não encontra respaldo técnico** suficiente, esta unidade especializada entende cabível determinar à Anac, em caráter excepcional, que, em não havendo conclusão da implantação com certificação plena e operação em conformidade integral com as especificações técnicas até 30/09/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão do Projeto APM do escopo do contrato, nos termos dos itens 2.13.1.5 e 2.15-A.7 do Contrato, sem admissão de novas prorrogações, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado e não imputável à Concessionária, sem prejuízo de adoção da medida em prazo inferior ao estipulado.

CONCLUSÃO

74. Esta instrução teve por objeto responder aos quatro pontos do item 9.1 do Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário, relativos ao acompanhamento da implantação do Sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR), cuja previsão contratual original de entrega se deu em 18/2/2024.

75. Quanto à evolução do processo de certificação, apurou-se que o percentual de documentos aprovados sobre o total a ser avaliado evoluiu de 55% (janeiro/2025) para 69,08% (janeiro/2026), e que a operação atualmente certificada se limita a um veículo, com capacidade de 300 usuários por hora por sentido — equivalente a 15% do requisito contratual de 2.000 usuários por hora por sentido. A certificação da operação simultânea de dois veículos, etapa básica da capacidade contratual, depende da conclusão de testes de comissionamento. Nesse sentido, o processo de certificação ainda se encontra em estágio inicial, distante da operação plena contratual.

76. Quanto aos entraves identificados, foram apurados obstáculos de quatro naturezas: (i) técnica — instabilidade do software de controle, falhas de comunicação veículo-sistema e fragilidade da operação em condições climáticas adversas; (ii) operacional — com ocorrências de desembarque

de passageiros; (iii) de gestão contratual — ausência de supervisão técnica independente da Concessionária sobre o Consórcio AeroGRU; e (iv) de transparência — não apresentação, pela Concessionária, de informações que embasem confiabilidade na solução técnica e no novo cronograma pactuado.

77. Quanto à previsão atualizada de conclusão, a Concessionária informou novo cronograma prevendo a entrega da solução em 30/9/2026. A área técnica da Anac, porém, concluiu, nas mais recentes notas técnicas, que inexistem elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável tal prazo, nem elementos concretos que indiquem que o Consórcio AeroGRU tenha capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado — posição que esta unidade especializada endossa. A documentação apresentada pela Concessionária não comprova de forma confiável o ajuste contratual com a fornecedora que alegadamente lastrearia o novo prazo, e as evidências obtidas em fonte pública sobre testes de operação simultânea de dois veículos em abril/2026, embora sugestivas de progresso, não afastam as preocupações documentadas, dado que múltiplas etapas de certificação permanecem pendentes.

78. Quanto à atuação da Anac na apuração de descumprimentos, verificou-se que a Agência atuou de modo tecnicamente consistente no plano regulatório — realização de visitas periódicas, expedição de ofícios, instauração de processos sancionatórios com aplicação de auto de infração e notificação da seguradora — mas que, no plano decisório, permanece sem deliberação conclusiva da Diretoria Colegiada sobre a exclusão do Projeto APM do escopo contratual. Tal deliberação se tornou devida desde fevereiro/2025, data em que se consumou o gatilho da cláusula 2.15-A.7 do Contrato de Concessão, e segue pendente há mais de doze meses, a despeito de três notas técnicas sucessivas da própria área técnica da Anac sinalizarem inexistência de elementos para considerar confiável qualquer prazo de conclusão e a urgência da adoção das medidas contratuais disponíveis, incluindo a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos, estimados em aproximadamente R\$ 700 milhões em valores atualizados.

79. Diante desse quadro — cumprimento parcial e insuficiente do objeto, inexistência de cronograma tecnicamente confiável, entraves de natureza técnica, operacional e contratual ainda não superados, e inação decisória da instância competente da Anac — entende esta unidade especializada ser cabível a adoção das seguintes determinações à Anac: (i) para que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 dias, relatório circunstanciado sobre o andamento dos processos sancionatórios e sobre o resultado da análise do 3º aditamento entre o Consórcio AeroGRU e a fornecedora da solução de controle e automação; e (ii) para que, caso não ocorra a conclusão da implantação do Sistema APM, com certificação plena e operação em conformidade integral com o Anexo 02 do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR, até 30/9/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão do investimento, nos termos dos itens 2.15-A.7 e, subsidiariamente, 2.13.1.5 do Contrato, ressalvadas apenas as hipóteses de força maior devidamente comprovadas e não imputáveis à Concessionária, sem prejuízo da adoção da medida em prazo inferior, caso assim se justifique — tudo nos termos da Proposta de Encaminhamento adiante formulada.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Dispensa de envio da instrução preliminar para comentários dos gestores

80. A presente instrução contém proposta que envolve determinação dirigida à Anac, o que, nos termos do art. 14, *caput*, e § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, em regra, ensejaria o prévio encaminhamento da instrução preliminar ao gestor para apresentação de comentários. Contudo, entende-se que tal providência pode ser **dispensada** no presente caso.

81. As circunstâncias do processo permitem antecipar a linha da proposta de encaminhamento formulada, razão pela qual a Anac já dispõe de plenas condições de manifestar-se sobre as consequências práticas das medidas aventadas na etapa de contraditório.

82. Com efeito, a proposta de encaminhamento decorre diretamente do acompanhamento sistemático e notório das obrigações contratuais relativas ao Projeto APM, cujos fatos constitutivos

— os sucessivos atrasos, os processos sancionatórios instaurados, a suspensão provisória das sanções e a ausência de documentação técnica que corrobore o novo cronograma — são do pleno conhecimento da Agência, tendo sido apurados em conjunto com seus próprios servidores ao longo de múltiplas visitas técnicas e reuniões. Portanto, a medida proposta não traz elemento surpresa, decorrendo da própria lógica de escalada regulatória que a área técnica da Anac já sinalizou em suas próprias notas técnicas.

Classificação da instrução como sigilosa

83. A presente instrução será classificada como sigilosa, considerando que faz menção a informações classificadas na origem como de acesso restrito, em especial as contidas nas Notas Técnicas 5/2025/SRA e 9/2025/SRA, sendo o conteúdo resguardado relacionado a informações consideradas sensíveis das empresas prestadoras de serviços (art. 43, parágrafo único, do Decreto 5.731/2006).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Propõe-se o envio dos autos à consideração superior, considerando o disposto no item 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, para adoção das seguintes medidas a seguir:

a) determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157 do RITCU, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe a este Tribunal relatório circunstanciado informando:

a.1) o andamento dos processos administrativos sancionadores instaurados em razão do inadimplemento contratual da Concessionária relacionado ao Projeto APM, com especificação das medidas efetivamente adotadas ou em curso para aplicação das sanções previstas no contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (SBGR), incluindo os eventuais motivos para a manutenção ou revisão da suspensão provisória da aplicação de penalidades; e

a.2) o resultado da análise, pela Agência, do último termo aditivo (3º aditamento) assinado entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora da solução de controle e automação, bem como termos aditivos anteriores, com os respectivos prazos pactuados, e dos relatos de ocorrências que tenham implicado na paralisação temporária da operação do sistema APM.

b) determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento nos arts. 157 e 250, inciso II, do RITCU, que, em não havendo a conclusão da implantação do *Automated People Mover* (APM) com certificação plena e operação em conformidade integral com as especificações técnicas do Anexo 02 do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR até 30/9/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão desse investimento, nos termos dos itens 2.13.1.5 e 2.15-A.7 do Contrato, sem admissão de novas prorrogações, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado e não imputável à Concessionária, e sem prejuízo de adoção da referida medida em prazo inferior ao estipulado;

c) encaminhar os autos ao Ministro-Relator para ciência das informações atualizadas sobre o sistema APM, e posterior retorno dos autos a esta unidade técnica.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento da implementação do sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), destinado a interligar a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da CPTM aos terminais de passageiros do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

2. Retorna o processo a este Gabinete em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário, que determinou à unidade especializada a elucidação da evolução da certificação do sistema, a identificação de entraves à operação plena, a previsão

atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação definitiva e o detalhamento da atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) frente ao inadimplemento contratual verificado.

3. A unidade especializada evidenciou a complexidade técnica e documental do caso, revelando falhas críticas de *software*, instabilidades operacionais sob condições climáticas adversas e a preocupante falta de transparência da concessionária, que se abstém de apresentar os aditivos firmados com o fornecedor da automação. A unidade apresentou, ainda, o detalhado histórico de atuação da agência reguladora sobre o caso.
4. Em relação ao processo de certificação, o cenário atual, conforme reportado na instrução, é de atraso crônico (peça 223): o prazo contratual original expirou em 18/2/2024. Verificou-se que o sistema se encontra em estágio inicial e opera, atualmente, de forma assistida com restrições severas – apenas um veículo em circulação, horário limitado e capacidade de transporte de 300 passageiros/hora/sentido. A operação atual é amparada por autorização de segurança provisória.
5. Até o momento, treze testes foram reprovados: “não OK”. Os problemas se referem a falhas ligadas a tempos de resposta do sistema e alcance dos receptores de sinal da via. O ritmo de aprovação documental tem sido lento, abaixo das previsões.
6. As informações mais atualizadas constantes da análise realizada indicam que 90% dos documentos planejados foram efetivamente recebidos e destes, 70% foram aprovados (Quadro 2), o que, somado ao histórico de metas descumpridas pela concessionária, afasta a credibilidade das projeções de cronograma apresentadas e mantém o sistema em um patamar de incerteza técnica.
7. Quanto aos entraves, a unidade indicou que a operação enfrenta desafios estruturais, notadamente a complexidade do *software* de controle e falhas de comunicação entre o veículo e o Centro de Monitoramento Operacional, que têm levado o sistema a entrar em modo *fail-safe* (interrupção da operação). Além disso, incidentes operacionais, como o desarmamento de bombas de drenagem sob chuva intensa, levantam dúvidas sobre a resiliência e a segurança do sistema.
8. Sob a ótica da gestão contratual, observa-se lacuna na atuação da Concessionária, que se limita a repassar documentos do Consórcio AeroGRU sem realizar avaliação técnica independente. A falta de transparência é agravada pela indisponibilidade de acesso aos termos aditivos assinados com o fornecedor de automação, o que obstaculiza a fiscalização regulatória e impede a verificação da robustez do planejamento apresentado.
9. Em que pese a opacidade documental, a Concessionária indicou o novo prazo de 30 de setembro de 2026 para a entrega da certificação plena; contudo, a área técnica da Anac concluiu que não há elementos que garantam a confiabilidade dessa data, em razão de pontos críticos no caminho – certificação da operação simultânea de dois veículos e estabilização do *software*.
10. Por fim, a unidade instrutora registrou que a Anac tem demonstrado consistência na atuação regulatória primária, realizando visitas técnicas, demandando informações e instaurando processos sancionadores, incluindo a aplicação de multa pecuniária associada ao atraso da entrega. O relato destaca, contudo, que, no plano decisório,

haveria inação da Diretoria Colegiada, que não delibera sobre a exclusão do projeto do escopo contratual, medida que poderia ter sido deflagrada desde fevereiro de 2025 segundo as regras contratuais.

11. A exclusão do projeto do escopo contratual desobrigaria a Concessionária da construção e operação do sistema e imporia a ela a restituição financeira à União dos valores que foram adicionados ao processo de concessão mediante aditivo contratual, o que se realizaria mediante reequilíbrio econômico-financeiro.
12. Feito este breve resumo, passo a decidir.
13. Registro inicialmente que acompanho integralmente o diagnóstico traçado pela AudRodoviaAviação, registrando a elevada qualidade do trabalho realizado, o qual é corroborado pelas sucessivas notas técnicas da Anac.
14. É notável que a situação do APM de Guarulhos transcende um mero atraso operacional para se configurar como inadimplemento contratual severo, dado que o prazo original expirou em fevereiro de 2024 e o gatilho de tolerância de doze meses, previsto nas cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8, consumou-se em 18/2/2025, sem a entrega do objeto.
15. Concorde que tal cenário demanda rigor na atuação regulatória, uma vez que a manutenção de uma operação precária – limitada a 15% da capacidade contratual e dependente de intervenções manuais – não atende ao interesse público e exige a aplicação célere das sanções, bem como a avaliação rigorosa da pertinência de manutenção dos investimentos que foram inseridos ao contrato por meio de reequilíbrio econômico-financeiro.
16. Ademais, alinho-me à percepção de que o histórico de descumprimentos sistemáticos e a persistente falta de transparência da GRU Airport impedem qualquer otimismo em relação ao novo prazo estabelecido pela própria concessionária: 30/9/2026. A sua recusa em apresentar o termo aditivo firmado com a fornecedora da automação (Siemens/Innomotics), substituindo-o por uma “ordem de pagamento” não assinada, configura omissão e quebra de confiança.
17. Não é razoável que, após mais de dois anos de atraso e com um reequilíbrio financeiro da ordem de R\$ 700 milhões (valores atualizados), o projeto permaneça em um estado de incerteza. A inação decisória da Diretoria Colegiada da Anac, embora compreensível pela complexidade do tema e do interesse em atingir o objetivo principal do projeto, não pode se perpetuar em detrimento do interesse público.
18. Diante desse cenário, entendo que a atuação do TCU deve ser assertiva. Acolho a proposta da unidade instrutora no sentido de fixar um prazo para a conclusão do projeto, alinhado ao atual cronograma previsto, sob pena de acionamento imediato dos mecanismos de exclusão do investimento. A medida é necessária para resguardar o erário, garantindo que a Concessionária seja compelida a entregar o objeto ou, em caso de falha definitiva, a restituir os fundamentos econômico-financeiros que vigiam antes da assinatura daquele aditivo contratual.
19. Em acréscimo, acompanho as propostas constantes do parecer precedente no que se refere a determinar que a Anac encaminhe ao Tribunal as informações consideradas importantes pela unidade especializada para a continuidade deste Acompanhamento,



relacionadas ao andamento dos processos administrativos sancionadores e análise dos termos aditivos firmados entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora da solução de controle e automação.

20. Restituo os autos àquela unidade para que, após o prazo atualmente definido para a plena operação do APM, 30/9/2026, adote as medidas saneadoras necessárias a subsidiar novo pronunciamento deste Tribunal.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1289/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.655/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados: Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89); Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06); Secretaria Nacional de Aviação Civil (37.115.342/0035-06); Secretaria-executiva do Ministério da Infraestrutura (extinto).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Maria Helena Francisca dos Santos e Silva (89594/OAB-SP), Douglas Macera Rey (308.951/OAB-SP) e outros, representando Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

9. Acórdão:

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

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

9.1. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento nos arts. 157 e 250, inciso II, do RITCU, que, em não havendo a conclusão da implantação do *Automated People Mover* (APM) com certificação plena e operação em conformidade integral com as especificações técnicas do Anexo 02 do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR até 30/9/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão desse investimento, nos termos dos itens 2.13.1.5 e 2.15-A.7 do Contrato, sem admissão de novas prorrogações, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado e não imputável à Concessionária, e sem prejuízo de adoção da referida medida em prazo inferior ao estipulado;

9.2. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157



do RITCU, que, no prazo de sessenta dias, encaminhe a este Tribunal relatório circunstanciado informando:

9.2.1. o andamento dos processos administrativos sancionadores instaurados em razão do inadimplemento contratual da Concessionária relacionado ao Projeto APM, com especificação das medidas efetivamente adotadas ou em curso para aplicação das sanções previstas no contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (SBGR), incluindo os eventuais motivos para a manutenção ou revisão da suspensão provisória da aplicação de penalidades; e

9.2.2. o resultado da análise, pela Agência, do último termo aditivo (3º aditamento) assinado entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora da solução de controle e automação, bem como termos aditivos anteriores, com os respectivos prazos pactuados, e dos relatos de ocorrências que tenham implicado na paralisação temporária da operação do sistema APM.

9.3. restituir os autos à AudRodoviaAviação para que, finalizado o novo marco estabelecido para a operação plena do APM (30/9/2026), em nova etapa do Acompanhamento, promova as medidas saneadoras necessárias a subsidiar nova deliberação deste Tribunal.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1289-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.826/2026-0

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Município de Lagoa Seca/PB.

Responsáveis: Amanda Soares Freire (053.900.574-65); Fernando Gomes Araújo Filho (051.224.804-43); Tiago Pereira Basílio (077.958.494-58).

Interessados: MAC Construtora Ltda. (14.206.183/0001-00); Município de Lagoa Seca/PB (08.997.611/0001-68).

Representação legal: Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira (10.432/OAB-PB), representando Michelle Ribeiro do Nascimento; Fábio Rogério Chagas de Brito (27.212/OAB-PE), representando a Construtora Aníbal e Gerenciamento Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA PARA REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LAGOA SECA/PB. POSSÍVEL INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTES POR DESCONSIDERAÇÃO DE ATESTADOS REGISTRADOS NO CREA E CERTIDÕES DE SERVIÇOS SIMILARES. EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA SEM JUSTIFICATIVA SUFICIENTE. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO NO ARQUIVAMENTO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS. FALHAS NO PLANEJAMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E RISCO DE USO INDEVIDO DA ATA. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA ATA E DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS FIRMADOS, COM VEDAÇÃO A NOVAS CONTRATAÇÕES, ADESÕES, ORDENS DE SERVIÇO OU ATOS DE EXECUÇÃO FUNDADOS NO CERTAME. AUDIÊNCIAS E OITIVAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho exarado em 7/5/2026, que fundamentou a adoção da medida cautelar em exame (peça 37):

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Construtora Aníbal e Gerenciamento Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 12/2025, para Sistema de Registro de Preços, realizada pelo Município de Lagoa Seca/PB. O certame, com valor estimado de R\$ 12.987.605,78, teve por objeto a contratação de serviços de pavimentação de estradas e acessos às zonas rurais e urbanas.

2. A representante sustenta, em síntese, que houve: inabilitação indevida, por desconconsideração de atestados e certidões regularmente apresentados; exigência de certidão incompatível com a jurisprudência deste Tribunal; ausência de fundamentação para o arquivamento de recursos administrativos; e habilitação antieconômica da empresa declarada vencedora. Também alegou risco de dano de difícil reparação, em razão da iminência da contratação.

3. Em análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu pelo atendimento dos requisitos de admissibilidade da representação e identificou plausibilidade jurídica em parte relevante das alegações.

4. Naquela oportunidade, a unidade técnica apontou indícios de que a análise da qualificação técnica realizada pelo município teria desconconsiderado, sem motivação adequada, atestados registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e certidões relativas a serviços similares. Essa atuação teria levado à inabilitação de nove das dez empresas participantes.

5. Também identificou possível falta de justificativa para a exigência de Certidões de Acervo Técnico relativas a serviços com estimativas inferiores a 4% do valor total da contratação. Além disso, apontou falhas relevantes no planejamento da licitação e no uso do sistema de registro de preços.

6. Com base nesses elementos, propôs a realização de oitiva prévia do Município e de diligência para complementar a instrução. Acolhi a proposta por meio do despacho de peça 25.

7. Após a comunicação processual, o município apresentou informações e documentos às peças 29 e 30. Nesse momento, verificou-se que a licitação já havia resultado na assinatura dos Contratos 18/2026 e 33/2026 com a MAC Construtora Ltda., posteriormente suspensos por ato administrativo municipal.

8. Examinadas as informações prestadas pelo município, a unidade técnica, em novo juízo preliminar, mantém o entendimento pela plausibilidade jurídica das irregularidades, reconhece a presença do perigo da demora e afasta o perigo da demora reverso. Ao final, propõe o deferimento

de medida cautelar, a audiência dos responsáveis, a oitiva da empresa contratada e a adoção de medidas voltadas à construção participativa das deliberações com o município.

9. Brevemente historiado, acolho, em parte, a proposta de encaminhamento formulada pela AudContratações, incorporando-a às minhas razões de decidir com os ajustes a seguir.

10. As informações prestadas pelo município não afastam, nesta fase, os indícios de irregularidade apontados pela unidade técnica. Ao contrário, reforçam a necessidade de atuação imediata deste Tribunal, diante do risco de produção de efeitos pela Concorrência para Registro de Preços 12/2025, pela respectiva ata e pelos contratos dela decorrentes. Passo, assim, ao exame dos pressupostos da medida cautelar e da necessidade de instauração do contraditório, tanto em sua dimensão sancionatória, mediante audiência dos responsáveis, quanto em sua dimensão participativa, mediante oitiva do ente municipal e da empresa contratada.

11. Estão presentes os pressupostos para a concessão da cautelar.

12. O perigo da demora decorre do risco atual de produção de efeitos pela Concorrência para Registro de Preços 12/2025, pela respectiva ata e pelos Contratos 18/2026 e 33/2026, celebrados com a MAC Construtora Ltda.

13. A Portaria 124/2026, encaminhada pelo Município, não elimina esse risco. Ao contrário, contém contradição interna relevante e ainda não explicada nos autos. A ementa anuncia a suspensão dos Contratos 18/2026 e 33/2026, firmados com a MAC Construtora Ltda. para serviços de pavimentação e decorrentes da Concorrência Eletrônica 12/2025. O art. 1º, porém, suspende os Contratos 112/2025 e 113/2025, firmados com a Construtora Edifica Ltda. e a Instalações Modernas S.A. para a construção do novo Paço Municipal, no âmbito da Concorrência Eletrônica 015/2025. Portanto, o texto decisório da portaria não guarda relação com os contratos nem com os serviços de pavimentação examinados nestes autos. A divergência não se limita à numeração dos contratos: alcança as empresas contratadas, o objeto contratual e o procedimento licitatório de origem. Assim, além de não comprovar, com segurança, a efetiva suspensão dos ajustes ora examinados, a Portaria reforça a necessidade de atuação cautelar deste Tribunal, sem prejuízo de posterior esclarecimento pelo Município.

14. Ainda que se interprete a aludida portaria como ato de suspensão dos contratos ora examinados, essa conclusão não afastaria o perigo da demora. A suspensão administrativa é ato precário e revogável pela própria Administração e não há, nos autos, impedimento à retomada da execução contratual ou à prática de novos atos fundados na ata de registro de preços. Esse risco é agravado pela incompletude das informações prestadas pelo Município de Lagoa Seca. Apesar de instado a esclarecer o estágio da contratação e eventual início da execução dos serviços, o ente municipal não apresentou resposta completa sobre esses pontos.

15. Tampouco identifico perigo da demora reverso. O Município não demonstrou urgência premente na execução das obras de pavimentação nem apresentou elementos concretos que indiquem prejuízo relevante caso aguarde a deliberação deste Tribunal.

16. A plausibilidade jurídica também está presente. A instrução identificou, em cognição sumária, indícios de desconsideração de atestados registrados no Crea e de certidões relativas a serviços similares, em aparente afronta ao art. 67 da Lei 14.133/2021. Também foram apontados indícios de ausência de motivação das decisões que arquivaram recursos administrativos, em possível violação ao art. 5º da Lei 14.133/2021 e ao art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999. Por fim, a unidade técnica identificou falhas no planejamento da contratação por meio do Sistema de Registro de Preços, com previsão de quantitativos sem demonstração suficiente da demanda real do município e abertura para adesões por órgãos não participantes sem justificativa compatível com o objeto e com as necessidades efetivamente estimadas. Esse quadro pode indicar uso indevido da ata, prática usualmente conhecida como ‘ata barriga de aluguel’, em afronta aos arts. 18, § 1º, inciso IV, e 86 da Lei 14.133/2021.

17. Os indícios não se limitam aos contratos já assinados. Eles alcançam a licitação, a ata de registro de preços e a possibilidade de novas contratações ou adesões. Por isso, a cautelar deve abranger os efeitos da Concorrência para Registro de Preços 12/2025, e não apenas a execução dos Contratos 18/2026 e 33/2026.

18. Acolho também a proposta de audiência dos responsáveis, com fundamento nos arts. 237, parágrafo único, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU. Em juízo preliminar, os fatos

descritos indicam possíveis irregularidades cuja gravidade pode, em tese, configurar erro grosseiro ou culpa grave, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A abertura do contraditório se justifica, neste momento processual, pela conjugação de fatores: a materialidade da contratação, estimada em R\$ 12.987.605,78; o resultado atípico, com inabilitação de nove das dez licitantes; e os indícios, ainda sujeitos a confirmação, de falhas no planejamento, na análise técnica da habilitação e na condução do certame.

19. A audiência dos responsáveis não se confunde com a oitiva do ente municipal e da empresa contratada. Enquanto a primeira destina-se a colher razões de justificativa sobre possíveis irregularidades atribuídas a agentes públicos, com vistas a subsidiar eventual juízo de responsabilização, a segunda busca assegurar a manifestação de quem pode ser afetado por eventual anulação, alteração ou restrição dos efeitos da licitação, da ata ou dos contratos. Por essa razão, considero necessário realizar oitiva do Município de Lagoa Seca/PB, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU. Também deve ser ouvida a MAC Construtora Ltda., na condição de empresa contratada.

20. Ante o exposto, acolho, com ajustes, a proposta da AudContratações e determino:

a) com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, a adoção de medida cautelar para determinar ao Município de Lagoa Seca/PB que, até deliberação definitiva deste Tribunal ou ulterior decisão deste relator:

a.1) suspenda, caso ainda não estejam efetivamente suspensos, os efeitos da ata de registro de preços decorrente da Concorrência para Registro de Preços 12/2025;

a.2) mantenha suspensa a execução dos Contratos 18/2026 e 33/2026, firmados com a MAC Construtora Ltda.;

a.3) abstenha-se de celebrar novos contratos, autorizar adesões, emitir ordens de serviço ou praticar novos atos de execução com fundamento na Concorrência para Registro de Preços 12/2025 ou na ata dela decorrente;

b) nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução-TCU 360/2023, a realização de audiência de Amanda Soares Freire, agente de contratação; Fernando Gomes Araujo Filho, engenheiro fiscal; e Tiago Pereira Basílio, Secretário de Infraestrutura, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa sobre as possíveis irregularidades relativas à Concorrência para Registro de Preços 12/2025, conforme a individualização de responsabilidade constante da matriz de responsabilização da peça 34, especialmente quanto à irregularidade, à conduta, ao nexo de causalidade e à culpabilidade atribuídos a cada um pela unidade técnica;

b.1) alertar os responsáveis de que o não atendimento à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, e de que a rejeição das razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992;

c) nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 5º, e o art. 18 da Resolução-TCU 360/2023, a realização de oitiva dos seguintes destinatários, para que, no prazo de quinze dias, caso queiram, manifestem-se sobre os atos e fatos que possam resultar na suspensão, anulação ou alteração dos efeitos da Concorrência para Registro de Preços 12/2025, da ata dela decorrente e dos Contratos 18/2026 e 33/2026:

c.1) Município de Lagoa Seca/PB, para que se manifeste, em especial, sobre:

c.1.1) os indícios de irregularidade examinados nestes autos;

c.1.2) possíveis medidas corretivas para prevenir ou corrigir as irregularidades apontadas ou remover seus efeitos;

c.1.3) impactos do retorno do certame à fase de análise das propostas ou da anulação da licitação, da ata de registro de preços e dos contratos dela decorrentes;

c.1.4) eventuais alternativas de menor custo e maior benefício para o interesse público, consideradas as irregularidades apontadas, nos termos do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

c.1.5) a inconsistência interna da Portaria 124/2026, especialmente a divergência entre sua ementa e o art. 1º, que trata de contratos, empresas, objeto e procedimento licitatório distintos, bem como a situação atual da ata de registro de preços, dos Contratos 18/2026 e 33/2026 e de eventual existência de ordens de serviço, medições, pagamentos, adesões ou solicitações de adesão relacionadas à Concorrência para Registro de Preços 12/2025;



c.2) MAC Construtora Ltda., empresa contratada no âmbito da Concorrência para Registro de Preços 12/2025, para que se manifeste sobre os fatos e fundamentos examinados nas instruções de peças 23 e 34 que possam afetar sua esfera jurídica, em especial quanto à possível suspensão, anulação ou alteração dos efeitos da licitação, da ata de registro de preços e dos Contratos 18/2026 e 33/2026;

c.3) alertar os destinatários da oitiva de que a ausência de manifestação no prazo fixado não impedirá o prosseguimento e a apreciação do processo, e de que o Tribunal poderá determinar a suspensão cautelar ou a anulação de ato ou procedimento considerado irregular, sem que a ausência de manifestação constitua, por si só, motivo de sanção;

d) encaminhar cópia das instruções de peças 23 e 34 e deste despacho ao Município de Lagoa Seca/PB, aos responsáveis destinatários da audiência e à MAC Construtora Ltda., para subsidiar a elaboração das manifestações e razões de justificativa.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Construtora Aníbal e Gerenciamento Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 12/2025, para Sistema de Registro de Preços, realizada pelo Município de Lagoa Seca/PB.

2. O certame, estimado em R\$ 12.987.605,78, teve por objeto a contratação de serviços de pavimentação de estradas e acessos a zonas rurais e urbanas na localidade. A representante alegou, em síntese, inabilitação indevida, descon sideração de atestados e certidões regularmente apresentados, exigência de certidão incompatível com a jurisprudência deste Tribunal, ausência de fundamentação para arquivamento de recursos administrativos e habilitação antieconômica da empresa declarada vencedora.
3. Em análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) identificou plausibilidade jurídica em parte relevante das alegações. Apontou indícios de que a análise da qualificação técnica realizada pelo município teria descon siderado, sem motivação adequada, atestados registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e certidões relativas a serviços similares, o que teria levado à inabilitação de nove das dez empresas participantes. Também apontou possível falta de justificativa para a exigência de Certidões de Acervo Técnico relativas a serviços com estimativas inferiores a 4% do valor total da contratação, bem como falhas no planejamento da licitação e no uso do sistema de registro de preços.
4. Com base nesses elementos, determinei a realização de oitiva prévia de Lagoa Seca/PB e de diligência para complementar a instrução.

5. Após a comunicação processual, o ente federado apresentou informações e documentos, a partir dos quais se verificou que a licitação já havia resultado na assinatura dos Contratos 18/2026 e 33/2026 com a MAC Construtora Ltda. — posteriormente indicados como suspensos por ato administrativo municipal. Examinadas as informações prestadas, a unidade técnica manteve, em novo juízo preliminar, o entendimento pela plausibilidade jurídica das irregularidades; também reconheceu a presença do perigo da demora e afastou o perigo da demora reverso. Ao final, propôs o deferimento de medida cautelar, a audiência dos responsáveis, a oitiva da empresa contratada e as devidas providências para colher manifestação do município sobre os impactos, opções e eventuais medidas corretivas.
6. Acolhi em parte a proposta e determinei, por despacho cautelar, que o Município de Lagoa Seca/PB suspendesse (caso ainda não estivessem efetivamente suspensos) os efeitos da ata de registro de preços decorrente da concorrência sob exame, bem como mantivesse suspensa a execução dos contratos firmados com a MAC. Determinei, inclusive, que se abstinhasse de celebrar novos contratos, autorizar adesões, emitir ordens de serviço ou praticar novos atos com fundamento na licitação ou na ata dela decorrente.
7. Nesta oportunidade, trago a decisão monocrática para referendo deste Colegiado, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.
8. Conforme exposto no despacho cautelar, o perigo da demora decorre do risco atual de produção de efeitos pela licitação, ata de registro de preços e contratos já celebrados. Para afastar esse risco, a municipalidade trouxe aos autos a Portaria 124/2026, cuja ementa anuncia a suspensão dos Contratos 18/2026 e 33/2026, firmados com a referida construtora para serviços de pavimentação e decorrentes da Concorrência Eletrônica 12/2025. O conteúdo decisório do ato, porém, suspende os Contratos 112/2025 e 113/2025, celebrados com outras empresas para a construção do novo paço municipal, no âmbito da Concorrência Eletrônica 015/2025; a divergência alcança a numeração dos ajustes, as contratadas, o objeto e o procedimento licitatório de origem, impedindo que se conclua, com segurança, por ter havido efetiva suspensão dos ajustes examinados neste processo.
9. Ainda que se interprete a portaria como ato de suspensão dos contratos ora analisados, essa

circunstância não eliminaria o perigo da demora: a suspensão administrativa é ato precário e revogável pela própria Administração. Além disso, não há nos autos impedimento à retomada da execução contratual ou à prática de novos atos fundados na ata de registro de preços.

10. Também não identifico perigo da demora reverso. O município não demonstrou urgência premente na execução das obras de pavimentação nem apresentou elementos concretos que indiquem prejuízo relevante caso precise aguardar a deliberação deste Tribunal.
11. Quanto à plausibilidade jurídica, os elementos dos autos indicam, em cognição sumária, possível descon sideração indevida de atestados registrados no Crea e de certidões relativas a serviços similares, em aparente afronta ao art. 67 da Lei 14.133/2021. Há, ainda, indícios de ausência de motivação das decisões que arquivaram recursos administrativos, em possível violação ao art. 5º da Lei 14.133/2021 e ao art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999.
12. Por fim, a unidade instrutiva identificou falhas no planejamento da contratação, com previsão de quantitativos sem demonstração suficiente da demanda real e abertura para adesões por órgãos não participantes sem justificativa compatível com o objeto e com as necessidades estimadas. Esse quadro pode indicar uso indevido da ata, prática usualmente conhecida como “ata barriga de aluguel”, em afronta aos arts. 18, § 1º, inciso IV, e 86 da Lei 14.133/2021.
13. Em juízo não exauriente, próprio desta etapa processual, esses elementos são suficientes para justificar a manutenção da cautelar. Os indícios não se restringem aos contratos já assinados; alcançam a licitação, a ata de registro de preços e a possibilidade de novas contratações ou adesões. Por essa razão, o instrumento acautelatório não se limitou à execução dos contratos, mas também alcançou os efeitos da ata de registro de preços e impediu a celebração de novos ajustes, a autorização de adesões, a emissão de ordens de serviço e a prática de novos atos de execução com fundamento no procedimento questionado.
14. Registro, por fim, que o despacho cautelar também determinou a audiência dos agentes públicos indicados pela AudContratações e a oitiva do Município de Lagoa Seca/PB e da MAC Construtora Ltda., medidas necessárias ao contraditório antes de eventual



deliberação sobre a licitação, a ata de registro de preços e os contratos oriundos.

Ante o exposto, e com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO no sentido de que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1290/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.826/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: MAC Construtora Ltda. (14.206.183/0001-00); Município de Lagoa Seca/PB (08.997.611/0001-68).
- 3.1. Responsáveis: Amanda Soares Freire (053.900.574-65); Fernando Gomes Araújo Filho (051.224.804-43); Tiago Pereira Basílio (077.958.494-58).
4. Órgão/Entidade: Município de Lagoa Seca/PB.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira (10.432/OAB-PB), representando Michelle Ribeiro do Nascimento; Fábio Rogério Chagas de Brito (27.212/OAB-PE), representando a Construtora Aníbal e Gerenciamento Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 12/2025, para Sistema de Registro de Preços, realizada pelo Município de Lagoa Seca/PB, cujo objeto é a contratação de serviços de pavimentação de estradas e acessos a zonas rurais e urbanas na localidade,

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

9.1. com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada mediante despacho contido na peça 37 destes autos, transcrito no relatório precedente a este acórdão, bem como as medidas acessórias.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1290-17/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus (Relator).
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS



Vice-Presidente, no exercício da Presidência

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 021.171/2024-6 [Apenso: TC 000.269/2025-5]

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil.

Interessado: Congresso Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NA AERONAVEGABILIDADE E NO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO CENIPA. ALTO DESEMPENHO DO BRASIL EM AUDITORIAS DA ORGANIZAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. COMPROVADA EFICÁCIA REGULATÓRIA E USO DA VIGILÂNCIA BASEADA EM RISCO. RISCO À CONTINUIDADE DA ATUAÇÃO DA ANAC DEVIDO A SEVERAS LIMITAÇÕES EM SEU ORÇAMENTO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE NOVAS FISCALIZAÇÕES COM VISTAS AO APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) com o objetivo de avaliar o desempenho da entidade nas áreas de aeronavegabilidade e atendimento às recomendações do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa). O trabalho foi motivado por comunicação do Ministro Vital do Rêgo realizada na sessão plenária de 14/8/2024, logo após o acidente aéreo que envolveu aeronave da empresa VoePass.

2. A equipe de fiscalização elaborou o relatório de peça 93, a seguir transcrito, cujas conclusões foram chanceladas pelos dirigentes da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peças 94 e 95):

“I. Introdução

I.1. Deliberação que originou o trabalho

1. A presente auditoria é fruto da comunicação do Min. Vital do Rêgo, aprovada pelo Plenário em 14/8/2024 (peça 22 do TC 000.804/2023-1), com o seguinte conteúdo:

Considerando o recente acidente aéreo envolvendo a empresa VoePass, que tragicamente vitimou 62 pessoas, e visando assegurar a conformidade dos procedimentos de segurança aeronáutica no Brasil, proponho a realização de uma auditoria na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com foco em suas atribuições normativas e regulatórias.

A Anac, conforme a Lei 11.182/2005, é a autoridade responsável pela regulação e supervisão das atividades de aviação civil no país. Dentre suas competências, destacam-se a normatização e a fiscalização dos procedimentos de manutenção, reparos e operação de aeronaves, conforme previsto no art. 8º, inciso XVI.

Entre outras questões, a fiscalização poderá avaliar:

- a) a eficácia e a conformidade das normas emitidas pela Agência para a execução de reparos em aeronaves, considerando a regulamentação técnica exigida dos operadores e a supervisão contínua pela Agência;
- b) a adequação dos procedimentos de fiscalização da Anac sobre as empresas de manutenção e reparo de aeronaves, analisando a qualidade dos controles internos e os processos de certificação e revalidação desses prestadores de serviço;
- c) a atuação da Anac na investigação e na resposta a incidentes e acidentes aéreos, verificando se os protocolos estabelecidos estão sendo seguidos e se há mecanismos de correção e prevenção de falhas.

A partir dessa auditoria, pretende-se verificar se a Anac tem cumprido adequadamente suas atribuições, bem como identificar eventuais pontos de melhoria nos processos de regulamentação e fiscalização. O objetivo final é garantir a segurança e a confiabilidade do setor de aviação civil, prevenindo futuros acidentes e protegendo a vida de passageiros e tripulantes.

1.2. Visão geral do objeto

2. O sistema de Segurança Operacional (*Safety*) na aviação civil é a estrutura e o conjunto de processos que visam alcançar um nível aceitável de desempenho de segurança e mantê-lo ao longo do tempo. Trata-se de prevenir acidentes e incidentes causados por falhas não intencionais, como erro humano, falhas técnicas, ou problemas de procedimento.

3. O sistema de Segurança Operacional é estruturado em dois níveis principais, conforme as diretrizes da Icao: Programa de Segurança Operacional Específico do Estado (PSO-E) e Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO).

4. O PSO-E estabelece as políticas, objetivos e metas de segurança operacional para todo o sistema de aviação civil brasileiro, servindo como guia para todos os envolvidos. É o arcabouço normativo do país, que no Brasil é gerenciado pela Anac e pelo Comando da Aeronáutica (Comaer) via o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea). O Plano Nacional de Segurança Operacional para a Aviação Civil (PNSO) apresenta a seguinte estrutura da Segurança Operacional do Estado Brasileiro:

1.4.1. À ANAC, criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, compete regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, sendo que o seu Diretor Presidente é a Autoridade de Aviação Civil do Estado brasileiro.

1.4.2. Ao COMAER compete exercer o controle do espaço aéreo brasileiro, e o faz por intermédio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), órgão central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), a quem compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com o controle do espaço aéreo.

1.4.3. De acordo com o Decreto 11.237, de 18 de outubro de 2022, o Comandante da Aeronáutica é a Autoridade Aeronáutica do Estado brasileiro.

1.4.4. Portanto, a aviação civil brasileira dispõe de duas autoridades: o Diretor-Presidente da ANAC, autoridade de Aviação Civil, e o Comandante da Aeronáutica, que é a Autoridade Aeronáutica. Além disso, a aviação civil brasileira possui dois órgãos reguladores: a ANAC, que regula a aviação civil, e o DECEA, que regula a navegação aérea.

1.4.5. Para investigar acidentes e incidentes aeronáuticos, a aviação civil brasileira conta com o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), organização independente da ANAC e do DECEA.

1.4.6. Com a finalidade de estabelecer as diretrizes a serem adotadas no Estado brasileiro, visando à melhoria contínua da segurança operacional na aviação civil, foi aprovado o PSO-BR, o qual está sendo implementado pela ANAC e pelo COMAER.

1.4.7. Tanto a ANAC como o COMAER elaboraram os seus próprios programas, denominados Programas de Segurança Operacional Específicos (PSOE), a fim de estabelecerem um conjunto integrado de regulamentos e atividades, visando à melhoria contínua da segurança operacional em suas áreas de competência. Assim, os PSOE-ANAC e PSOE-COMAER são partes integrantes do PSO-BR.

1.4.8. O PSO-BR estabelece que a ANAC e o COMAER devem elaborar planos periódicos definindo os seus objetivos e ações estratégicas em relação à segurança operacional da aviação civil brasileira, o que é feito para o Estado brasileiro por meio do PNSO. (fonte: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/plano-nacional-de-seguranca-operacional>)

5. Adicionalmente, ressalta-se que, embora o PNSO utilize a expressão de que o PSO-BR está sendo implementado, o programa já se encontra plenamente implementado e em fase de operacionalização pela Anac e pelo Comaer. Trata-se, portanto, de um sistema em contínuo aprimoramento, cujas estruturas e responsabilidades já estão consolidadas e operando de forma integrada pelas autoridades competentes.

6. O SGSO é implementado por empresas aéreas, operadores aeroportuários, e provedores de serviço de navegação aérea, ele é o conjunto de procedimentos, responsabilidades e práticas para gerenciar riscos de segurança operacional em suas atividades diárias.

7. O sucesso da Segurança Operacional depende de quatro pilares interligados, implementados em cada organização:

7.1. Política de Segurança: O compromisso da alta gerência com o *Safety* e a definição das responsabilidades;

7.2. Gerenciamento de Risco de Segurança: O processo contínuo de identificar perigos, avaliar riscos e implementar medidas de mitigação;

7.3. Garantia da Segurança: O monitoramento constante do desempenho de *Safety* da organização para identificar e corrigir deficiências; e

7.4. Promoção da Segurança: O treinamento, a comunicação e o fomento de uma Cultura de Segurança positiva, onde os profissionais se sintam seguros para reportar falhas e perigos sem medo de punição.

8. O foco da Segurança Operacional é a prevenção por meio da identificação e mitigação de riscos, garantindo que a aviação civil continue sendo o modo de transporte mais seguro.

9. Conforme mencionado anteriormente, a presente auditoria é fruto da comunicação do Min. Vital do Rêgo, aprovada pelo Plenário em 14/8/2024 (peça 22 do TC 000.804/2023-1) Partindo das possibilidades trazidas pela comunicação do Ministro e do sistema de Segurança Operacional brasileiro, ponderando o desafio da extensão e especialidade do tema e sem perder o foco do objetivo final desejado, delimitou-se a amplitude deste trabalho quanto a atuação da Anac para os voos em aeronaves de transporte aéreo público com mais de 19 passageiros, regidas pelo Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) 121, e em operadoras que também sejam certificadas na manutenção de produto aeronáutico (RBAC 145). Nesse contexto, foi examinado as áreas de aeronavegabilidade de aeronaves e investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos, com os seguintes objetivos:

9.1. desempenho nas auditorias realizadas pela Organização de Aviação Civil Internacional (Icao);

9.2. procedimentos para a seleção e fiscalização das empresas certificadas na operação e manutenção de aeronaves com mais de 19 passageiros;

9.3. implementação das recomendações dos relatórios finais dos acidentes realizados pela Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa); e

9.4. participação das partes interessadas do setor de aviação no processo de segurança dentro

a esfera de responsabilidade da Anac.

10.A base legal para esta auditoria abrange, entre outras, a Lei 11.182/2005, que criou a Anac, e regulamentos específicos da aviação civil brasileira, como o RBAC 121, que trata das operações de transporte aéreo público, e o RBAC 145, referente às organizações de manutenção. Adicionalmente, são considerados os demais normativos pertinentes à certificação e fiscalização de aeronaves, bem como os padrões e recomendações (SARPs) da Icao.

11.A auditoria se alinha aos objetivos institucionais da Anac de garantir a segurança e a eficiência da aviação civil brasileira. Ao avaliar a atuação da agência em áreas críticas como aeronavegabilidade e a resposta às investigações do Cenipa, busca-se assegurar que os processos internos e de fiscalização da Anac estejam robustos e alinhados com as melhores práticas nacionais e internacionais, contribuindo para a prevenção de acidentes e a manutenção de um alto padrão de segurança.

I.3. Objetivo e questões de auditoria

12.A presente auditoria teve por objetivo avaliar o desempenho da Anac nas áreas de aeronavegabilidade e atendimento às recomendações do Cenipa, em relação a voos de aeronaves de transporte aéreo público com mais de 19 passageiros.

13.A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) Qual o desempenho do Brasil nas auditorias realizadas pela Organização de Aviação Civil Internacional (Icao), nas áreas de aeronavegabilidade e na investigação de acidentes e incidentes?

2) Como a Anac realiza a seleção e fiscalização das empresas certificadas para operar e manter aeronaves com mais de 19 passageiros?

3) A Anac implementa as recomendações contidas nos relatórios finais de acidentes do Cenipa?

4) Como a Anac garante a participação das partes interessadas do setor de aviação no processo de segurança operacional?

I.4. Metodologia utilizada

14.Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

I.5. Limitações inerentes à auditoria

15.Em relação às fiscalizações realizadas pela Anac, apenas verificou-se os critérios para seleção, metodologia empregada e capacitação da equipe fiscalizadora, não foram avaliados os resultados das não-conformidades nas fiscalizações empregadas.

I.6. Volume de recursos fiscalizados

16.A mensuração do volume de recursos fiscalizados não se aplica, conforme item 3, do anexo I da portaria-TCU 222, de 10/10/2023.

I.7. Benefícios estimados da fiscalização

17.Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a transparência dos procedimentos da Anac relacionados à segurança operacional e a expectativa de controle do jurisdicionado.

II. Achados de auditoria

18.Para as questões de auditorias levantadas não foram detectados achados correlatos, porém identificou-se a necessidade de propor nova auditoria para avaliar o tratamento dos achados encontrados pela Anac em suas fiscalizações e o respectivo encaminhamento. Ademais, a auditoria identificou que as constantes e severas limitações orçamentárias da Anac representam um risco significativo às áreas estratégicas, como a fiscalização, certificação de novas tecnologias e a capacitação contínua. Desse modo, considerando que atualmente existem os TC's 015.321/2025-8

e 018.528/2025-2 em andamento que permeiam essa questão orçamentária da agência, cabendo o envio das peças 74 e 76 para esses processos de forma a subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos em curso.

III. Informações Relevantes

III.1. Auditorias Icao

19.A *International Civil Aviation Organization* (Icao) é uma agência das Nações Unidas (ONU) que ajuda 193 países a cooperar entre si e compartilhar seus conhecimentos da área de aviação civil para conhecimento mútuo, com a seguinte missão:

Servir como fórum global de Estados para aviação civil internacional. A Icao desenvolve políticas e Padrões, realiza auditorias de conformidade, realiza estudos e análises, fornece assistência e constrói capacidade de aviação por meio de muitas outras atividades e da cooperação de seus Estados-Membros e partes interessadas. (disponível em: <https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/vision-and-mission.aspx>; tradução livre).

20.Como aspecto central da missão e do papel da Icao está o estabelecimento e a manutenção de Normas e Práticas Recomendadas (*Standards and Recommended Practices* - SARPs), bem como Procedimentos para Navegação Aérea (*Procedures for Air Navigation* - PANS), que são também princípios fundamentais da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago).

21.Os SARPs e os PANS fornecem a base fundamental para a segurança e eficiência harmonizadas da aviação global no ar e em terra, a padronização mundial dos requisitos funcionais e de desempenho das instalações e serviços de navegação aérea e o desenvolvimento ordenado do transporte aéreo.

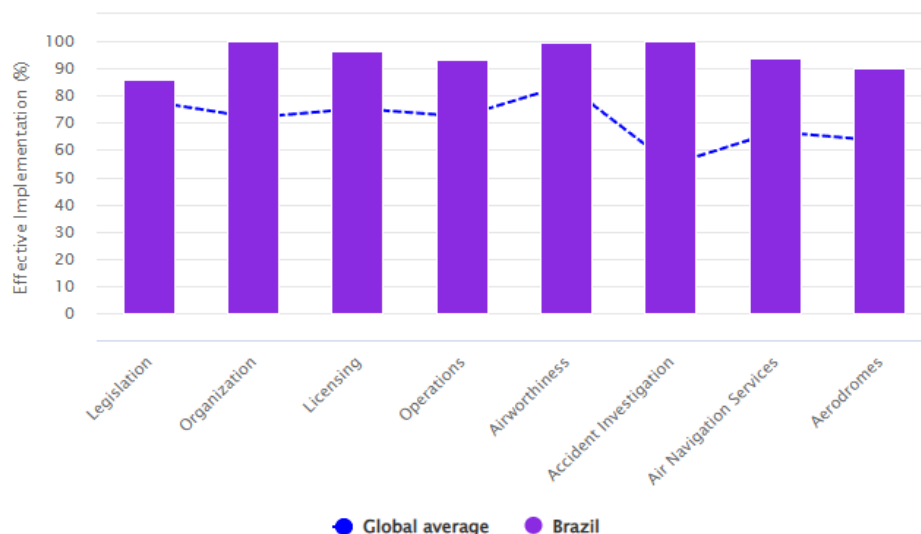
22.Para monitorar o cumprimento das obrigações de supervisão de segurança por seus Estados Membros, a Icao emprega o programa *Universal Safety Oversight Audit Programme* (USOAP). Os resultados das atividades do USOAP permitem que a Icao avalie a capacidade de um Estado em fornecer supervisão de segurança avaliando se o Estado implementou de forma eficaz e consistente os oito elementos críticos (ECs) de um sistema de supervisão de segurança, que possibilitam o Estado garantir a implementação dos Padrões e Práticas Recomendadas (SARPs) relacionados à segurança da Icao, procedimentos e material de orientação associados.

23.As oito áreas de auditoria do sistema de aviação de um Estado-Membro que o programa monitoriza são:

- 23.1. Legislação de aviação primária e regulamentos de aviação civil (LEG);
- 23.2. Organização da Aviação Civil (ORG);
- 23.3. Licenciamento e Treinamento de Pessoal (PEL);
- 23.4. Operações de Aeronaves (OPS);
- 23.5. Aeronavegabilidade de Aeronaves (AIR);**
- 23.6. Investigação de Acidentes e Incidentes Aeronáuticos (AIG);**
- 23.7. Serviços de Navegação Aérea (ANS); e
- 23.8. Aeródromos e Auxílios Terrestres (AGA).

24.Até 1/1/2024, a Icao realizou USOAP em 187 Estados Membros, 97% do total, que representam 99% do tráfego aero internacional. A figura a seguir mostra o resultado para o Brasil e o comparativo com a média dos demais países.

Figura 4 – Resultados da USOAP no Brasil e comparativo com média mundial.



Fonte: <https://www.icao.int/safety/CMAForum/Pages/USOAP-Results.aspx>

25. Verifica-se que tanto em termos absolutos quanto comparativos, o Brasil alcançou excelentes resultados no programa USOAP.

26. Além da USOAP, a Icao tem o programa *State Safety Programme Implementation Assessment* (SSPIA), no qual avalia o nível de maturidade do programa de segurança (SSP) de um Estado, conduzindo uma revisão sistemática e objetiva da implementação e manutenção do SSP pelo Estado.

27. Segundo a Anac, desde 2009 foram expedidos os seguintes documentos da Icao relacionadas as auditorias:

Tabela 13 – Documentos relacionadas às auditorias da Icao realizadas desde 2009.

Relatório	Data	Descrição
<i>Report On Usoap CMA Integrated Validation Activity</i>	Outubro/2024	Relatório sobre a Atividade de Validação Integrada (IVA) que teve como objetivo validar as evidências e informações relacionadas às ações corretivas adotadas pelo Estado para tratar das Perguntas de Protocolo (PQs) não satisfatórias. Ressalta-se que essa atividade abrangeu apenas a área de investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos (AIG), que está sob competência do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa).
<i>Final Report of the USOAP CMA Focused Audit of the Civil Aviation System of the Federative Republic of Brazil</i>	Junho/2023	Relatório Final sobre auditoria focada, realizada de 31 de maio a 7 de junho de 2023, que avaliou um subconjunto de Perguntas de Protocolo (PQ) nas áreas de Organização da aviação civil (ORG), Legislação (LEG), Licenciamento e treinamento de pessoal (PEL), Operações de aeronaves (OPS), Aeronavegabilidade de aeronaves (AIR), Aeródromos e ajudas de solo (AGA), Investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos (AIG) – Cenipa, e Serviços de navegação aérea (ANS) – Decea.
<i>Final Report on the State Safety Programme</i>	Maio/2023	Relatório Final sobre a Avaliação de Implementação do Programa de Segurança Operacional do Estado (<i>State Safety Programme Implementation</i>

<i>Implementation Assessment of the Federative Republic of Brazil</i>		<i>Assessment – SSPIA</i>), atividade baseada em desempenho, realizada no âmbito do USOAP CMA, na qual a OACI avalia o nível de maturidade alcançado por um Estado na implementação e manutenção de seu Programa de Segurança Operacional do Estado (SSP).
<i>Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Federative Republic of Brazil</i>	Março/2018	Relatório Final sobre auditoria que abrangeu apenas a área de AIG (investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos).
<i>Final Report of the Icao Coordinated Validation Mission in Brazil</i>	Novembro/2015	Relatório Final sobre as atividades de auditoria nas áreas de Legislação Básica e Regulamentos de Aviação Civil (<i>Primary Aviation Legislation and Civil Aviation Regulations – LEG</i>), Organização da Aviação Civil (<i>Civil Aviation Organization – ORG</i>), Licença e Treinamento de Pessoal (<i>Personnel Licensing and Training – PEL</i>), Operações de Aeronaves (<i>Aircraft Operations – OPS</i>), Aeronavegabilidade de aeronaves (<i>Airworthiness of Aircraft – AIR</i>) e Aeródromo e Apoios em Terra (<i>Aerodromes and Ground Aids – AGA</i>)
<i>Report on USOAP CMA Of-Site Validation Activity Brazil</i>	Fevereiro/2015	Relatório sobre atividade da OACI que teve como objetivo avaliar e validar as ações corretivas tomadas pelo Estado para tratar de Questões de Protocolo (PQs) não satisfatórias selecionadas associadas aos Elementos Críticos (CEs) 1 a 5 do sistema de supervisão de segurança operacional do Estado.
<i>Informe final de auditoria de la lavigilancia de la seguridad operacional del sistema de Aviación civil del Brasil</i>	Maio/2019	Relatório Final a respeito da primeira auditoria realizada pela OACI no Brasil no âmbito do programa USOAP.

Fonte: Ofício 10/2024/AUD-Anac (Peça 15)

28. Para identificar os pontos de melhoria da Anac identificados nessas auditorias listadas da tabela anterior solicitou-se os planos de ação para tratar as Perguntas de Protocolo (PQs) não satisfatórias.

29. Conforme demonstrado na Figura 4, nas áreas de Organização da Aviação Civil (ORG) e Investigação de Acidentes e Incidentes Aeronáuticos (AIG), o desempenho do Brasil na efetiva implementação das normas e práticas da Icao é de 100%. A área de Aeronavegabilidade de Aeronaves (AIR) possui desempenho de 99,35%. Nessas áreas, sendo AIG e AIR escopo dessa auditoria, pelas informações das auditorias da Icao, o Brasil tem implementado efetivamente as normas e procedimentos internacionais.

30. Com relação as demais áreas que foram auditadas pela Icao, não contempladas no escopo desta auditoria do TCU, a Anac enviou a tabela da peça 85 demonstrando as ações sob responsabilidade da Agência. Verifica-se que das doze ações previstas para conclusão em 2024, apenas uma delas foi concluída. Considerando que as áreas do plano de ação não estão contempladas no escopo desta auditoria e que, em análise sumária, não se identificou maiores riscos quanto ao descumprimento do prazo, entende-se não ser necessário, por ora, maiores esforços analíticos nessas ações inconclusas.

31. Ante o exposto, com base nas informações advindas das auditorias da Icao, considera-se que o Brasil possui um excelente desempenho nas áreas de Aeronavegabilidade de Aeronaves (AIR) e Investigação de Acidentes e Incidentes Aeronáuticos (AIG).

III.2. Certificação de operadores de voos comerciais

32. A certificação pela Anac para que uma empresa possa operar voos comerciais é estruturada da seguinte forma, conforme orientações da Instrução Suplementar (IS) nº 119-001 Revisão G:

32.1. **Reunião de Orientação Prévia (ROP):** Nesta fase inicial, a empresa interessada solicita uma reunião com a Anac para obter informações sobre o processo de certificação, requisitos regulamentares e expectativas. É recomendável que a empresa apresente uma visão geral de suas operações propostas e esclareça dúvidas pertinentes;

32.2. **Solicitação Formal:** A empresa deve apresentar à Anac uma solicitação formal de certificação, acompanhada de documentos essenciais, como: Manual Geral de Operações (MGO); Programa de Treinamento; Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO); Outros manuais e programas requeridos pelo RBAC nº 121. A documentação deve demonstrar conformidade com os requisitos regulamentares e a capacidade da empresa para conduzir operações seguras;

32.3. **Análise da Documentação:** A Anac avalia minuciosamente os documentos submetidos para assegurar que atendem aos padrões estabelecidos. Caso sejam identificadas não conformidades ou áreas que necessitem de esclarecimentos, a empresa será notificada para realizar as correções necessárias;

32.4. **Demonstrações e Inspeções:** Após a aprovação documental, a Anac conduz inspeções *in loco* e observa demonstrações operacionais para verificar a implementação prática dos procedimentos descritos. Isso inclui avaliações de instalações, aeronaves, equipamentos, treinamento de tripulações e a eficácia do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO).

32.5. **Emissão do Certificado:** Concluídas todas as etapas com sucesso, a Anac emite o Certificado de Empresa de Transporte Aéreo (Certificado ETA) e as Especificações Operativas correspondentes, autorizando a empresa a iniciar suas operações comerciais conforme o RBAC nº 121.

33. Na etapa de Demonstrações e Inspeções, a Anac pode solicitar demonstrações específicas para avaliar a proficiência das equipes e a eficácia dos procedimentos implementados. Caso sejam identificados não conformidades ou áreas que necessitem de melhorias, o operador será notificado e deverá apresentar um plano de ação corretiva para atender aos requisitos estabelecidos. Os Principais aspectos avaliados durante as inspeções *in loco* são:

33.1. **Instalações Operacionais:** Verificação das condições das bases de operação, incluindo áreas de despacho, salas de briefing, centros de controle operacional e outras instalações essenciais para as operações aéreas.

33.2. **Manutenção e Hangaragem:** Avaliação das instalações de manutenção, oficinas, hangares e áreas de armazenamento de peças, garantindo que atendam aos padrões de segurança e estejam adequadamente equipadas.

33.3. **Aeronaves:** Inspeção das aeronaves que serão utilizadas nas operações, verificando sua conformidade com os requisitos de aeronavegabilidade e a presença de equipamentos obrigatórios.

33.4. **Treinamento e Qualificação de Pessoal:** Análise dos registros de treinamento e qualificação das tripulações de voo, comissários, despachantes operacionais e pessoal de manutenção, assegurando que todos possuam as certificações e treinamentos necessários.

33.5. **Procedimentos Operacionais:** Observação de demonstrações práticas dos procedimentos operacionais padrão, incluindo operações normais, de emergência e de segurança, para verificar a aderência aos manuais e programas aprovados.

33.6. **Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO):** Avaliação da implementação e eficácia do SGSO, garantindo que o operador possua processos adequados para identificar, gerenciar e mitigar riscos operacionais.

34. Após a emissão do Certificado de Operador Aéreo (COA), a Anac mantém um programa de vigilância contínua sobre os operadores certificados sob o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 121, modelo de Vigilância Baseada em Risco (VBR), que será tratado em tópico específico.

III.3. Certificação de Organização de Manutenção de Produto Aeronáutico (OM)

35. A certificação como Organização de Manutenção de Produto Aeronáutico (OM) emitida pela Anac segue um processo estruturado em cinco fases principais:

35.1. **Solicitação Prévia:** A empresa interessada deve solicitar uma reunião inicial com a Gerência Técnica de Certificação de Organizações de Manutenção (GTOM) da Anac. Essa reunião é agendada por meio de peticionamento eletrônico no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), selecionando o tipo de processo "Aeronavegabilidade: Reunião Externa". Durante esse encontro, serão esclarecidas dúvidas e fornecidas orientações sobre o processo de certificação.

36. **Solicitação Formal:** Após a reunião inicial, a empresa deve protocolar formalmente a documentação necessária para a certificação no SEI, escolhendo o tipo de processo "Aeronavegabilidade: Certificação de Organização de Manutenção Doméstica". Os documentos exigidos incluem: Formulário F-143-07 - Solicitação Formal de Abertura de Processo de Certificação de Organização de Manutenção Doméstica; Comprovante de recolhimento da Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC) código 012302; Proposta de Certificado de Organização de Manutenção (Formulário F-900-71).

37. **Avaliação Documental:** A Anac analisa a documentação submetida para verificar sua conformidade com os requisitos regulamentares. Caso sejam identificadas pendências ou inconsistências, a agência notificará a empresa, que terá um prazo de 30 dias para realizar as correções necessárias.

38. **Demonstrações e Inspeções:** Após a aprovação documental, a Anac realizará inspeções nas instalações da empresa para verificar se os recursos, equipamentos, pessoal e procedimentos atendem aos padrões exigidos.

39. **Certificação/Outorga da Autorização:** Concluídas todas as etapas anteriores com sucesso, a Anac emitirá o Certificado de Organização de Manutenção e as Especificações Operativas correspondentes, autorizando a empresa a realizar as atividades de manutenção conforme o escopo aprovado.

40. Nas demonstrações e inspeções são averiguados os seguintes aspectos:

40.1. **Inspeção das Instalações.** A Anac verifica se as instalações da organização de manutenção são adequadas para a realização dos serviços previstos. Isso inclui:

40.1.1. Espaço físico adequado para cada tipo de manutenção autorizada;

40.1.2. Áreas separadas para serviços que envolvam produtos inflamáveis, químicos ou componentes específicos;

40.1.3. Controle de acesso às áreas de manutenção para evitar contaminação e interferências externas;

40.1.4. Condições ambientais apropriadas (iluminação, ventilação, temperatura);

40.1.5. Segurança e proteção contra incêndios.

40.2. **Verificação de Ferramentas e Equipamentos.** A inspeção avalia se a empresa possui todas as ferramentas e equipamentos necessários para realizar os serviços de manutenção propostos. Os inspetores verificam:

40.2.1. Disponibilidade e calibragem de ferramentas e instrumentos de medição;

40.2.2. Equipamentos de teste e bancadas apropriadas;

40.2.3. Armazenamento adequado de ferramentas e peças sobressalentes.

40.3. **Avaliação de Procedimentos e Documentação.** Os auditores analisam a aderência da empresa aos procedimentos documentados no Manual da Organização de Manutenção (MOM) e no Manual de Controle da Qualidade (MCQ). Isso inclui:

- 40.3.1. Procedimentos operacionais e de controle de qualidade;
- 40.3.2. Registros de manutenção e rastreabilidade das atividades;
- 40.3.3. Conformidade com regulamentos e normas aeronáuticas.
- 40.4. **Revisão da Qualificação da Equipe.** A Anac verifica se os funcionários possuem as certificações, treinamentos e licenças adequadas para as funções desempenhadas. Isso inclui:
 - 40.4.1. Qualificação dos técnicos de manutenção;
 - 40.4.2. Programas de treinamento e reciclagem;
 - 40.4.3. Registro das certificações dos profissionais.
- 40.5. **Execução de Testes e Simulações.** A agência pode solicitar demonstrações práticas de manutenção, como:
 - 40.5.1. Inspeções em aeronaves ou componentes específicos;
 - 40.5.2. Procedimentos de desmontagem e montagem de peças;
 - 40.5.3. Testes funcionais em equipamentos.
- 40.6. **Avaliação do Sistema de Gestão da Qualidade.** A organização deve demonstrar que possui um sistema de gestão da qualidade eficiente, garantindo:
 - 40.6.1. Conformidade com os padrões de segurança e qualidade;
 - 40.6.2. Procedimentos para lidar com não conformidades;
 - 40.6.3. Adoção de boas práticas de manutenção.
- 41. Caso a Anac identifique não conformidades durante a inspeção, a empresa recebe um prazo para correção antes da conclusão do processo de certificação. Somente após todas as exigências serem atendidas, o Certificado de Organização de Manutenção é emitido.
- 42. Após a emissão do Certificado de Organização de Manutenção (OM), a Anac realiza fiscalizações periódicas para garantir que a empresa continue cumprindo os requisitos do RBAC nº 145, modelo de Vigilância Baseada em Risco (VBR), que será tratado em tópico específico.

III.4. Modificações regulatórias após o voo simples.

- 43. O programa Voo Simples, lançado em 7/10/2020, com o objetivo de simplificar e desburocratizar a aviação civil resultou em modificações regulatórias por parte da Anac. No tocante ao escopo desta auditoria destacam-se: ampliação da autorização das organizações de manutenções; RBAC 121 e Instruções Suplementares; e RBAC 145 e Instruções Suplementares.
- 44. A ampliação da autorização das organizações de manutenções permitiu que organizações de manutenção certificadas pelo RBAC nº 145 e autorizadas pela Anac pudessem fazer a auto inclusão de artigos (Célula, Motor, Hélice, Rádio, Instrumento ou Acessório) em suas Especificações Operativas (EO) ou Lista de Capacidades (LC). Essa prática é similar a mecanismos existentes nas autoridades dos Estados Unidos (FAA) e Europa (EASA).
- 45. Quanto a modificações no RBAC 121, as mudanças mais significativas são:
- 46. As ações regulatórias da Anac resultaram em duas mudanças importantes:
 - 46.1. eliminação da dupla certificação: as alterações permitem que operadores aéreos realizem manutenção como parte de sua própria certificação, eliminando a necessidade de uma certificação adicional como organização de manutenção. O modelo é similar ao adotado pela FAA; e
 - 46.2. redução de categorias de registro: o processo 00058.033067/2020-17 resultou na emissão de emendas aos RBACs 121, 91 e 01, bem como na revisão das Resoluções 293 e 457. As alterações eliminaram apenas o conceito de “categoria de registro” como classificação normativa, sem extinguir o Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB) nem as modalidades de uso das aeronaves, que permanecem plenamente vigentes. A Resolução 769 postergou a entrada em vigor dessas mudanças para 1º de janeiro de 2026. Essa nova abordagem se alinha com modelos adotados por países como os EUA e o Reino Unido.
- 47. Acerca do RBAC 145, além da ampliação de autorização das organizações de manutenções já citada, foram eliminadas redundâncias nos requisitos para organizações de manutenção, como nos

subparágrafos de 145.103(a)(2) sobre segurança do trabalho. O objetivo é alcançar uma maior harmonização internacional, sugerindo que regulamentos de outras autoridades de aviação civil evitam duplicidade de requisitos que são de competência de outros órgãos.

48. As mudanças destacadas, como a auto inclusão de artigos por organizações de manutenção (RBAC 145), a eliminação da dupla certificação de operadores aéreos e a redução das categorias de registro, indicam uma busca por desburocratização. Essas ações, que alinham a regulamentação brasileira a modelos de autoridades internacionais como a FAA e a EASA, refletem o compromisso da agência em modernizar o setor, mantendo o foco na segurança operacional. A prorrogação da vigência de algumas mudanças, como a da Resolução 769, demonstra que a transição está sendo gerenciada de forma a garantir a adaptação dos operadores, sem comprometer a estabilidade do sistema.

III.5. Seleção de objetos de fiscalização – Vigilância baseada em risco (VBR)

49. A Anac aplica o modelo de Vigilância Baseada em Risco (VBR) aos três principais segmentos de sua competência regulatória — operadores RBAC 121 (transporte aéreo regular de grande porte), RBAC 135 (táxi-aéreo e transporte aeromédico até 19 assentos) e organizações de manutenção RBAC 145 — dentro do Programa de Vigilância Continuada, em consonância com o PSOE-Anac e as práticas da OACI.

50. A primeira fase da VBR é a definição do perfil de risco de cada regulado, considerando:

- 50.1. histórico de inspeções e não-conformidades;
- 50.2. indicadores de segurança operacional;
- 50.3. complexidade das operações (frota, número de modelos, capacidade de manutenção, volume de serviços);
- 50.4. denúncias, ocorrências aeronáuticas ou outros registros externos.

51. A avaliação de risco fundamenta o planejamento das ações de vigilância, cujos ciclos e combinações mínimas variam por regulamento:

51.1. **RBAC 121 – ciclo quadrimestral:** contempla inspeções de Ciclo Básico (verificação de itens obrigatórios), inspeções Baseadas em Desempenho e Inspeções Não Programadas motivadas por incidentes graves ou mudanças operacionais relevantes.

51.2. **RBAC 135 – ciclo básico plurianual:** perfis A a F determinam duração de 2 a 5 anos e exigem, no mínimo, uma ação presencial (Auditoria ou Inspeção em Rampa Detalhada) e uma ação não presencial (Inspeção Remota ou Inspeção Documental). Para considerar o ciclo encerrado, o operador deve atingir, pelo menos, 60% de nível de verificação (percentual de questões aplicáveis efetivamente avaliadas), sendo recomendável alcançar 75%. O risco dinâmico é recalculado trimestralmente pelo Sistema “Risco 135”, alimentando o Plano de Trabalho.

51.3. **RBAC 145 – ciclo básico plurianual:** perfis A a F fixam duração de 2 a 5 anos; cada ciclo deve combinar, no mínimo, uma ação presencial e uma não presencial, e só é validado quando se atinge 75 % ou mais de nível de verificação.

52. Os planos de inspeção são analisados pela gerência técnica competente, que avalia recursos humanos e orçamentários, ajustando escopo e cronograma quando necessário para compatibilizar demanda e capacidade de execução.

53. Após a aprovação do plano, cada atividade é distribuída a inspetores habilitados, que recebem instruções específicas sobre foco, metodologia e prazos.

54. Concluídas as inspeções de cada ciclo, a Anac executa a fase “Analisar, Avaliar e Tomar Ação (AAA)”, consolidando o diagnóstico de conformidade:

- 54.1. nos operadores 121, a consolidação ocorre a cada quadrimestre;
- 54.2. nos operadores 135, verifica-se o atendimento ao nível mínimo de verificação e ajusta-se a duração do próximo ciclo (é possível ampliá-lo quando o percentual de conformidade supera 90% ou reduzi-lo — inclusive com suspensão cautelar — quando fica abaixo de 50%);
- 54.3. nas organizações 145, confirma-se o alcance de pelo menos 75% de questões avaliadas e acompanha-se a evolução pelo painel de indicadores.

55. Quando constatadas irregularidades, a Anac determina ações corretivas ou aplica providências administrativas (autos de infração, suspensões cautelares, etc.) nos termos da Resolução Anac n.º 472/2018.

56. Esse ciclo contínuo de planejamento, execução e avaliação direciona recursos aos processos de maior criticidade, eleva a efetividade da supervisão e sustenta a melhoria contínua da segurança operacional. Como consequência natural do enfoque em risco, a proporção de não-conformidades detectadas tende a ser mais alta que a média histórica, devendo-se interpretar tais números à luz desse viés seletivo.

57. Visando uma maior compreensão dessas atividades de fiscalização, a equipe de auditoria participou conjuntamente com a Anac de uma atividade de acompanhamento no hangar de manutenção da companhia aérea Latam, localizado no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. O objetivo da visita foi observar as rotinas de manutenção das aeronaves, os controles internos da Latam e o cumprimento dos requisitos regulatórios aplicáveis.

58. Durante as atividades, foram analisados aspectos como o controle de ferramentas calibráveis, o rastreamento de itens, o uso adequado de publicações técnicas, a capacitação do pessoal envolvido e os procedimentos de liberação de aeronaves. Especial atenção foi dada às aeronaves certificadas para operação ETOPS (*Extended-range Twin-engine Operational Performance Standards*), que exigem elevados padrões de manutenção e confiabilidade técnica devido às suas operações em rotas de longa distância sobre áreas remotas ou oceânicas.

59. A equipe também acompanhou a execução de tarefas de manutenção durante o pernoite, observando o uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), o cumprimento dos procedimentos operacionais e o ambiente de trabalho nas áreas restritas do hangar. Além disso, foram analisadas ordens de serviço, listas de equipamentos críticos, sistemas de controle de manuais e registros, bem como o tratamento dado a requisitos específicos como os RIS 224 e 313. Esses códigos internos da Anac tratam de requisitos técnicos relacionados à segurança operacional e à manutenção das aeronaves, como sistemas de visão aprimorada, controle de itens críticos e rastreabilidade de componentes.

60. Também foi solicitado uma lista das não conformidades detectadas nas fiscalizações realizadas pela Anac em 2024 nas empresas reguladas pelo RBAC 121, que totalizaram cerca de 900 registros. A análise dessas não conformidades e respectivos encaminhamentos não fazem parte do escopo dessa auditoria, porém entende-se que é fundamental para uma melhor percepção dessa atuação fiscalizatória da Anac. Desse modo, cabe propor nova fiscalização com o escopo específico no tratamento das não conformidades detectadas pela Agência em suas fiscalizações.

61. Desse modo, entende-se que o modelo adotado pela Anac para fiscalizar os principais segmentos da aviação está alinhado com as diretrizes da OACI, utiliza uma análise detalhada de indicadores de risco, histórico de inspeções e complexidade operacional para direcionar as ações de fiscalização. O ciclo contínuo de planejamento, execução e avaliação garante que os recursos sejam aplicados de forma estratégica nos pontos de maior criticidade. Para uma conclusão mais robusta acerca deste sistema, faz-se necessário avaliar os resultados das não-conformidades nas fiscalizações da agência reguladora e seus respectivos encaminhamentos, sendo pertinente a proposição de uma nova fiscalização com esse objetivo.

III.6. Capacitação dos inspetores da Anac – visão geral

62. A Agência mantém um **Programa Permanente de Capacitação**, integrado ao Programa de Vigilância Continuada, que garante que todo inspetor possua **(i) formação inicial teórica, (ii) capacitação em serviço (CAS) e (iii) qualificação recorrente obrigatória a cada três anos**. Esse tripé atende às boas-práticas definidas pela OACI para pessoal técnico qualificado (CE-4).

63. Estrutura das trilhas de aprendizagem:

63.1. O Programa se desdobra em trilhas específicas — OPS (Operações), AIR (Aeronavegabilidade) e SGSO — reunidas no Programa Específico de Capacitação em Operações e Aeronavegabilidade Continuada.

63.2. Cada trilha descreve, em ordem progressiva:

- 63.2.1. Formação Inicial (curso teórico);
- 63.2.2. CAS – treinamento prático supervisionado;
- 63.2.3. Eventos recorrentes (Workshop Recorrente OPS/AIR);
- 63.2.4. Módulos avançados e especializados (ex.: GSI-OPS, PBN, SGSO).

64.Vinculação da capacitação à designação das equipes

64.1. Somente servidores que concluíram **todos os módulos de formação** (inicial, CAS e reciclagem) — e, quando aplicável, possuem a licença profissional exigida — podem ser designados como líderes ou membros de equipes de inspeção.

64.2. A Anac mantém uma matriz de designação, gerida no sistema “Capacitor”, que cruza 13 grupos de atividades (A121, O121, RAMP etc.) com os requisitos de qualificação. O sistema impede a emissão da ordem de serviço se algum requisito de capacitação estiver vencido.

65.Dimensão quantitativa da força de inspeção

65.1. Levantamento de março de 2025 mostra, por exemplo, 49 inspetores aptos para a atividade A121-501 (Fiscalização de Base Principal), 113 para inspeção de rampa (RAMP-501) e 25 para SGSO (O121-506). O número varia porque o treinamento recorrente expira em três anos; há tolerância de seis meses para renovação.

66.Centro de treinamento e parcerias

66.1. Os cursos presenciais e EAD são produzidos no CT-Anac, certificado desde 2012 no programa OACI TRAINAIR Plus, o que confere padronização internacional ao material didático.

66.2. Para mitigar assimetrias com o setor regulado, a Agência firmou, em 2023, Acordo de Cooperação Técnica com a ALTA, permitindo intercâmbio de treinamentos em simuladores e voos reais.

67.Aderência às normas internacionais

67.1. Os conteúdos das trilhas atendem aos manuais OACI Doc 9734, Doc 8335, Doc 10070 e Doc 9760, que prescrevem formação inicial, *on-the-job training* e atualização periódica dos inspetores.

68. Ante ao exposto, conclui-se que a Anac possui um robusto programa de capacitação para seus inspetores, alinhado com as boas práticas da OACI, que garante a qualificação contínua e a atuação de profissionais certificados. A agência utiliza um sistema que impede a designação de equipes de inspeção com treinamentos vencidos, assegurando a aderência aos padrões de segurança. Além disso, a busca por parcerias e a certificação internacional de seu centro de treinamento reforçam o compromisso da Anac em manter a força de trabalho sempre atualizada e alinhada com as necessidades do setor.

III.7. Recomendações de segurança do Cenipa

69. O Cenipa, como órgão do Comando da Aeronáutica, emite recomendações de segurança operacional com base em investigações de acidentes ou incidentes aeronáuticos. Essas recomendações têm caráter técnico, preventivo e não punitivo, conforme preceitos do Anexo 13 da Convenção de Chicago, adotado pelo Brasil.

70. Apesar de não haver obrigação jurídica de acatamento automático dessas recomendações por parte da Anac, observa-se, com base nos dados do Relatório Anual de Segurança Operacional ([link](#)) que a autarquia tem acolhido a imensa maioria das recomendações enviadas pelo Cenipa. Do total de 1.064 recomendações recebidas, de 2018 a 2022, 992 foram cumpridas (93,23%).

71. Embora se verifiquem atrasos no atendimento de parte das recomendações, conforme os registros de prazo, o índice elevado de cumprimento demonstra que, mesmo não vinculantes, as recomendações são tratadas com seriedade e são, em grande parte, incorporadas à prática regulatória da Agência.

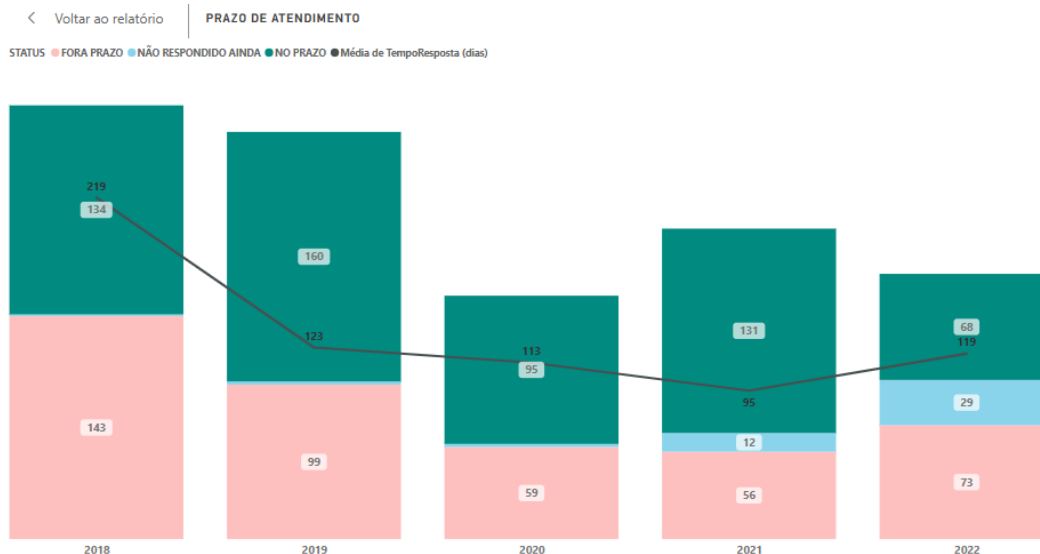


Figura 2: Prazo de atendimento das recomendações (2018 – 2022)

III.8. Constantes cortes orçamentários, impactando a atuação da Anac

72.Considerando que para as atividades relacionadas a aeronavegabilidade de aeronaves e investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos, escopo desta auditoria, faz-se necessário constantes interações junto a organismos e outros reguladores internacionais, bem como, capacitação da equipe e despesas com deslocamentos nas fiscalizações, ante as notícias de cortes orçamentárias questionou-se a agência acerca desse impacto em suas atividades (Ofício 000.027/2025 – AudRodoviaAviação, peça 55).

73.A Anac apresentou a tabela a seguir que demonstra a evolução da dotação orçamentária corrigida pelo IPCA, na qual demonstra-se que o orçamento de 2025 equivale a 33,3% do valor recebido em 2013. (Ofício nº 12/2025/AUD-Anac, peça 74)

Tabela 14 – Histórico do orçamento da Anac dos últimos 13 anos.

Ano	Dotação inicial.	Dotação inicial corrigida pelo IPCA.	Correção atualizada.
2013	183.520.000	362.286.832	100%
2014	183.060.463	340.675.522	94,0%
2015	177.075.000	309.704.175	85,5%
2016	153.366.012	242.364.309	66,9%
2017	167.000.000	248.295.600	68,5%
2018	168.168.128	242.868.410	67,0%
2019	150.000.000	208.815.000	57,6%.
2020	144.530.917	192.890.962	53,2%
2021	120.970.000	154.466.593	42,6%
2022	129.607.258	150.370.341	41,5%
2023	135.607.258	148.734.041	41,1%
2024	132.387.816	138.782.148	38,3%
2025	120.708.158	120.708.158	33,3%

Fonte: Ofício nº 12/2025/AUD-Anac, peça 74

74.Nesse documento, a Anac esclareceu que “tem atuado de forma a garantir a eficiência de seus

contratos, a redução de custos, além de buscar a melhoria e a automatização de processos”. Citou quais eram essas medidas e listou os riscos existentes dessas limitações.

75. Pouco depois, o Decreto 12.477, de 30/05/2025, contingenciou cerca de R\$ 30 milhões no orçamento da agência para 2025, sendo recomposto 50% desses valores em 3/7/2025. Apesar das recomposições, áreas estratégicas da Anac continuam ameaçadas:

75.1. **Licenciamento e Habilitação:** retomada de exames obrigatórios para pilotos, mecânicos de manutenção aeronáutica, despachantes operacionais de voo e instrutores AVSEC. No entanto, as provas para comissários permanecem suspensas, com baixo impacto operacional, embora haja um risco potencial de falta desses profissionais se as empresas aéreas continuarem a exigir a certificação;

75.2. **Fiscalização e Certificação de novos operadores e tecnologias:** retomada a prestação de serviços a requerentes diretos em 2025 para certificação, mas não há recursos para novas demandas de certificação e fiscalização da indústria;

75.3. **Fiscalização:** a recomposição ajudou a garantir inspeções mais críticas. Contudo, mantendo alto o risco de descumprimento de padrões internacionais, riscos à segurança operacional e possíveis restrições de autoridades estrangeiras às empresas aéreas brasileiras, o que pode gerar redução da confiança internacional, limitações de mercado e perda de rotas. Agência avalia alternativas de redução de custos com potencial de diminuir a qualidade ou aumentar os riscos;

75.4. **Atuação Internacional:** retomou parcialmente sua agenda internacional, focando em alinhamento global (OACI), certificação aeronáutica e governança;

75.5. **Capacitação:** atividades de formação contínua e atualização técnica de servidores permanecem reduzidas. A limitação na formação continuada pode comprometer a atualização técnica, a eficiência e a inovação;

75.6. **Tecnologia da Informação e Transformação Digital:** retomada parcial de ações de desenvolvimento e atualização de soluções. Atrasos na modernização dos sistemas impactam a agilidade e segurança na gestão de dados e processos regulatórios.

76. Ademais, a agência explica que a restrição orçamentária implicará em baixa participação do Brasil em fóruns de inovação, limitando a preparação para o futuro da aviação e resultando em atraso tecnológico e enfraquecimento da influência em normas e padrões globais. Argumenta ainda que a dificuldade em acompanhar tendências globais compromete a modernização e a segurança do setor aéreo, além de enfraquecer a soberania regulatória brasileira e sua influência internacional. Conclui informando que para 2026, o valor referencial para despesas discricionárias é de aproximadamente R\$ 109,9 milhões, representando uma redução de 9% em relação aos R\$ 120,7 milhões de 2025.

77. Tal situação vai ao encontro da ação de controle para fiscalizar o orçamento e a composição de pessoal das onze agências reguladoras, aprovada pelo Plenário deste Tribunal em 28/8/2024, a pedido do Ministro Vital do Rêgo. A ação de fiscalização para verificação dessas questões na Anac ainda não foi implementada, cabendo proposta para abertura desse processo de fiscalização com o envio dessa documentação apresentada pela agência.

III.9. Instrumentos de participação social na Anac

78. Em observância ao art. 18 da Lei 13.460/2017, a Anac dispõe de Conselhos de Usuários de Serviços Públicos como ferramenta de contribuição e participação social na avaliação do trabalho prestado e está permanentemente aberto para ingresso da sociedade no site: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2023/venha-fazer-parte-do-conselho-de-usuarios-de-servicos-publicos-da-anac>.

79. Por força do art. 27 da Lei 11.182/2005, os atos normativos da Anac “que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidos de audiência pública”. Nesse sentido, cita-se as principais contribuições ocorridas nos normativos relacionados ao escopo dessa auditoria (peça 76, Anexo I - SEI_11839990_Despacho SGM.pdf):

79.1. consulta pública 1/2025: 5 contribuições para a RBAC 121;

- 79.2. consulta pública 11/2024: 1 contribuição para a RBAC 121;
- 79.3. consulta pública 16/2022: 9 contribuições para a RBAC 145;
- 79.4. consulta pública 9/2024 sobre propostas de resolução que regulamenta o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado em operação de transporte aéreo regular doméstico, e altera a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo; e emenda ao RBAC nº 108, intitulado “Segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita - operador aéreo” (462 contribuições); e
- 79.5. consulta Pública nº 04/2025 sobre propostas de emenda ao RBAC nº 107, intitulado “Segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita - operador de aeródromo”; de emenda ao RBAC nº 108, intitulado “Segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita - operador aéreo”; de revisão da IS nº 107-001, intitulada “Segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita - operador de aeródromo”; e de revisão da IS nº 108-001, intitulada “Segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita - operador aéreo” (6 contribuições).
80. Atendendo ao disposto do art. 9º da Lei 11.182/2005, a Anac dispõe de uma ouvidoria com as atribuições em consonância com o art. 13 da Lei 13.460/2017 e os dados e estatísticas dos atendimentos são divulgados no site, <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/ouvidoria>, com a seguinte periodicidade de atualização (peça 76, Anexo I - SEI_11839990_Despacho SGM.pdf):
- 80.1. pesquisa de Satisfação sobre os Serviços da Anac: atualização anual, considerando que a pesquisa é aplicada uma vez ao ano;
- 80.2. pesquisa de Atendimento às Manifestações: atualização realizada duas vezes por semana, às segundas e quintas-feiras;
- 80.3. monitoramento do Cumprimento de Prazos das Manifestações: atualização realizada mensalmente;
- 80.4. manifestações classificadas por Assuntos: atualização realizada duas vezes por semana, às segundas e quintas-feiras.
81. Além dessas ações para cumprimento da legislação, a Anac fomenta grupos de discussão, fóruns, seminários e eventos técnicos do setor de aviação com a participação dos *stakeholders*, conforme será exemplificado a seguir.
82. A Anac fomentou a criação dos Grupos Brasileiros de Segurança Operacional (BAST), cujo objetivo é a troca de boas práticas entre os participantes do setor aéreo para melhorar a segurança e construir uma cultura de segurança positiva. Maiores informações sobre as atividades desses grupos podem ser obtidas no site: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/seguranca-operacional/grupos-brasileiros-de-seguranca-operacional-bast/grupos-de-seguranca-operacional>.
83. O *Safety Management Summit* (SMS Brazil) é o principal fórum nacional de segurança operacional na aviação civil, organizado anualmente pela Anac desde 2016. O evento reúne representantes do setor aéreo, incluindo indústria, operadores, fabricantes e academia, para debater temas como cultura de segurança, gerenciamento de riscos e inovações. O encontro tem como objetivos disseminar boas práticas, fomentar a cultura de segurança, atualizar sobre tendências, fortalecer o diálogo entre as partes e cumprir obrigações internacionais de gestão da segurança. A próxima edição está prevista para 21 e 22 de outubro de 2025.
84. A *Semana Safety* é uma iniciativa anual da Anac que promove a cultura de segurança operacional da aviação civil em etapas regionais por todo o Brasil desde 2011. O evento aproxima a Agência de profissionais, operadores, técnicos e regulados, oferecendo um ambiente de diálogo, capacitação e troca de experiências adaptadas às realidades locais. Seus objetivos incluem disseminar a cultura de segurança, promover o diálogo com o setor, capacitar profissionais, fortalecer a cooperação institucional e atender a diretrizes internacionais e nacionais, como as da OACI e do PSO-BR. Em 2025, o evento teve etapas em Recife (PE) e Cuiabá (MT).
85. Em 2023, a Anac lançou o Programa +OM para impulsionar as Organizações de Manutenção com mais facilidade, autonomia e crescimento, sem comprometer a segurança. O programa focou em inovações regulatórias, acordos internacionais, sistemas e manuais simplificados. Em março de

2025, a primeira Semana +OM foi realizada para apresentar as soluções do programa, esclarecer dúvidas e fortalecer a relação entre a Agência e o setor, seguindo a regulação responsiva. Não há previsão de novas edições deste evento.

86. Além dessas iniciativas, a Anac promoveu, ao longo de 2024 e 2025, uma série de eventos técnicos relacionados à segurança operacional que estão listados na peça 82.

87. A atuação da Anac demonstra um esforço contínuo para promover a participação social e o diálogo com o setor de aviação. A agência cumpre as exigências legais da Lei nº 13.460/2017 e da Lei nº 11.182/2005 ao disponibilizar o Conselho de Usuários e realizar audiências públicas. Além disso, a Anac adota uma abordagem proativa ao fomentar a colaboração através de iniciativas como os Grupos Brasileiros de Segurança Operacional (BAST), o Safety Management Summit (SMS Brazil) e a Semana Safety. Essas ações, que combinam mecanismos formais com a troca de experiências, indicam um compromisso em construir uma cultura de segurança colaborativa e transparente, fortalecendo sua relação com os stakeholders do setor.

IV. Análise dos comentários dos gestores

88. A Agência apresentou comentários ao relatório preliminar desta fiscalização, os quais foram devidamente analisados pela equipe de auditoria. As manifestações da Agência concentraram-se, principalmente, em três pontos: (a) esclarecimentos sobre a situação de implementação do Programa de Segurança Operacional do Estado Brasileiro (PSO-BR); (b) precisão técnica quanto à eliminação da categoria de registro de aeronaves; e (c) observações relativas às limitações orçamentárias da autarquia e seus impactos sobre a execução das atividades finalísticas.

89. Em relação ao primeiro ponto, a Anac destacou que a redação do § 1.4.6, ao transcrever o Plano Nacional de Segurança Operacional (PNSO), poderia sugerir que o PSO-BR ainda estaria em fase de implementação. A equipe acolheu a observação, preservando integralmente a transcrição oficial do PNSO e incluindo, no parágrafo subsequente (§ 5), esclarecimento de que, embora o plano utilize tal expressão, o PSO-BR já se encontra plenamente implementado e em fase de operacionalização pela Anac e pelo Comaer, em processo contínuo de aprimoramento.

90. Quanto ao segundo ponto, a Anac observou que o trecho do item 46.2, inserido na seção “Modificações regulatórias após o Voo Simples”, poderia ser interpretado como se o Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB) tivesse sido extinto. A redação foi ajustada para deixar claro que as alterações promovidas pelo processo 00058.033067/2020-17 eliminaram apenas o conceito de “categoria de registro” como classificação normativa, permanecendo o RAB e as modalidades de uso das aeronaves plenamente vigentes. O novo texto também explicita que a medida visa harmonizar a regulação nacional com modelos internacionais, promovendo simplificação sem prejuízo da segurança jurídica e da rastreabilidade.

91. Por fim, a observação sobre restrições orçamentárias não foi incorporada, por se tratar de tema que não se insere no escopo desta fiscalização, já objeto de acompanhamento específico pelo TCU nos processos TC 015.321/2025-8 e TC 018.528/2025-2.

V. Painel de Referência

92. Com o objetivo de colher subsídios técnicos e múltiplas perspectivas sobre os desafios atuais da segurança operacional da aviação civil, foi realizado, no âmbito desta fiscalização, um Painel de Referência no TCU no dia 23 de outubro de 2025.

93. O evento contou com a participação dos seguintes especialistas e representantes institucionais: Tiago Pereira, Diretor Anac; Gustavo Ortegá, Diretor de Segurança de Voo do Sindicato Nacional dos Aeronautas (SNA); Karla Santos, representante da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (Conaero); Diego Benedetti, especialista no setor e consultor legislativo do Senado Federal; Cel. Raphael Vargas Vilar, do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa); Cel. Antônio Eduardo Santilli, do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea).

94. Também foram convidados, mas não puderam comparecer, Júlio de Souza Pereira, representante da Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA), e o Brigadeiro do Ar Carlos Alberto da Conceição, do Comando da Aeronáutica.

95.A Anac apresentou, durante o painel de referência, um panorama das ações voltadas à segurança operacional da aviação civil. Foram destacados os avanços na implementação do Programa de Segurança Operacional do Estado Brasileiro (PSO-BR) e dos Programas de Segurança Operacional Específicos (PSOE), que se encontram em fase plena de operacionalização, alinhados às diretrizes da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI).

96.A Agência relatou progressos na adoção da Vigilância Baseada em Risco (VBR), metodologia que orienta as atividades de fiscalização conforme o perfil e o desempenho de segurança dos regulados. Também mencionou iniciativas de fortalecimento da cultura justa e do reporte voluntário de ocorrências, bem como a ampliação da cooperação com o Cenipa e o Decea na gestão integrada das informações de segurança operacional.

97.Por fim, a autarquia reconheceu que restrições de recursos humanos e financeiros impõem desafios à manutenção de equipes técnicas e à execução plena de suas atividades finalísticas, mas afirmou estar adotando medidas para mitigar os impactos e preservar a efetividade das ações de vigilância e certificação.

VI. Conclusão

98.A auditoria, realizada para avaliar a atuação da Anac nas áreas de aeronavegabilidade e atendimento às recomendações do Cenipa, em relação a voos de aeronaves de transporte aéreo público com mais de 19 passageiros, constatou que a agência cumpre de forma eficaz suas atribuições regulatórias e de fiscalização, mantendo um sistema alinhado aos padrões internacionais.

99.A presente auditoria teve por objetivo avaliar o desempenho da Anac nas áreas de aeronavegabilidade e atendimento às recomendações do Cenipa, em relação a voos de aeronaves de transporte aéreo público com mais de 19 passageiros.

100. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) Qual o desempenho do Brasil nas auditorias realizadas pela Organização de Aviação Civil Internacional (Icao), nas áreas de aeronavegabilidade e na investigação de acidentes e incidentes?

2) Como a Anac realiza a seleção e fiscalização das empresas certificadas para operar e manter aeronaves com mais de 19 passageiros?

3) A Anac implementa as recomendações contidas nos relatórios finais de acidentes do Cenipa?

4) Como a Anac garante a participação das partes interessadas do setor de aviação no processo de segurança operacional?

101. Para as questões de auditorias levantadas não foram detectados achados correlatos, porém identificou-se a necessidade de propor nova auditoria para avaliar o tratamento dos achados encontrados pela Anac em suas fiscalizações e o respectivo encaminhamento. Ademais, a auditoria identificou que as constantes e severas limitações orçamentárias da Anac representam um risco significativo às áreas estratégicas, como a fiscalização, certificação de novas tecnologias e a capacitação contínua. Desse modo, considerando que atualmente existem os TC's 015.321/2025-8 e 018.528/2025-2 em andamento que permeiam essa questão orçamentária da agência, cabendo o envio das peças 74 e 76 para esses processos de forma a subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos em curso.

102. Ainda com relação questões de auditoria, as verificações realizadas possibilitaram afirmar:

103. Com relação a questão 1), que o Brasil demonstra um desempenho notável nas auditorias realizadas pela Icao. Os resultados evidenciam um sistema robusto, com índices de conformidade de 100% nas áreas de Organização da Aviação Civil (ORG) e Investigação de Acidentes e Incidentes (AIG), e de 99,35% em Aeronavegabilidade (AIR). Tais números confirmam que a regulamentação e a prática operacional brasileira estão alinhadas aos mais altos

padrões internacionais de segurança.

104. Quanto a questão 2), que a Anac realiza a seleção e fiscalização das empresas certificadas para operar e manter aeronaves com mais de 19 passageiros por meio do Modelo de Vigilância Baseada em Risco (VBR). Essa abordagem permite otimizar recursos, focando a fiscalização em áreas de maior criticidade. A observação do processo em campo, como no hangar da Latam em Congonhas, validou a aplicação da metodologia da agência. Paralelamente, a agência mantém um programa de capacitação para seus inspetores em conformidade com as boas práticas da ICAO, assegurando a qualificação da equipe fiscalizadora e a credibilidade da interação com os regulados. Contudo, para um posicionamento conclusivo sobre a efetividade do sistema, notou-se que a análise detalhada dos resultados das não-conformidades e seus encaminhamentos não fizeram parte do escopo desta auditoria, justificando a proposta de uma nova fiscalização para esse fim.

105. Sobre a questão 3), que a agência demonstra um alto nível de compromisso com a implementação das recomendações contidas nos relatórios finais do CENIPA. As verificações apontaram uma alta taxa de acolhimento e cumprimento das recomendações técnicas, alcançando 93,23% no período entre 2018 e 2022. Esse índice reforça a atuação proativa da Anac na incorporação de lições aprendidas e na mitigação de riscos operacionais.

106. Acerca da questão 4), que a Anac garante a participação das partes interessadas do setor de aviação no processo de segurança operacional, promovendo ativamente uma cultura de segurança. Isso é realizado por meio de canais formais, como audiências públicas, e iniciativas proativas de diálogo com o setor, a exemplo dos Grupos Brasileiros de Segurança Operacional (BAST) e do programa *Safety Management Summit* (SMS) Brazil.

107. Outros pontos não decorrentes das questões de auditoria também foram verificados, como a questão orçamentária e as modificações regulatórias advindas do programa Voo Simples e as limitações orçamentária da agência.

108. Quanto as limitações orçamentárias, o orçamento de 2025 da Anac representa apenas 33,3% do valor corrigido de 2013. Embora a agência adote medidas de mitigação, os cortes comprometem áreas estratégicas, como a fiscalização, certificação de novas tecnologias e a capacitação contínua, o que representa um risco significativo à manutenção dos padrões de segurança e à influência internacional do Brasil. Por essa razão, e considerando os TCs 015.321/2025-8 e 018.528/2025-2 já em curso, caberá o envio das peças 74 e 76 para subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos.

109. Acerca do programa Voo Simples, as modificações regulatórias, como a eliminação da dupla certificação e a auto inclusão de artigos, alinham-se a modelos de autoridades como a *Federal Aviation Administration* (FAA) e a *European Union Aviation Safety Agency* (EASA), bem como, diminuem o custo regulatório mitigando os impactos advindos das restrições orçamentárias.

110. Ante o exposto, a equipe de auditoria conclui que, apesar de a Anac ter demonstrado aderência aos padrões formais, as restrições orçamentárias representam um risco significativo à continuidade desses resultados. Ademais, como as não-conformidades detectadas nas fiscalizações realizadas pela agência e respectivos encaminhamentos não foram examinadas, há limitações quanto as conclusões deste relatório no tocante a efetividade da supervisão continuada da Anac nas operadoras. Desse modo, propõe-se, portanto, a realização de nova fiscalização para aprofundar a análise do tratamento de não-conformidades. Em relação a questão orçamentária, atualmente existem os TC's 015.321/2025-8 e 018.528/2025-2 em andamento, cabendo o envio das peças de trabalho relacionadas a esse assunto para esses processos.

111. Além disso, considerando a participação do Cenipa e do Decea ao longo da auditoria e no painel de referência, propõe-se o encaminhamento de cópia deste relatório e do acórdão que vier a ser proferido a essas instituições.

VII. Proposta de encaminhamento

112. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

112.1. autorizar a AudRodoviaAviação a realizar fiscalização específica para avaliar os resultados das não-conformidades nas fiscalizações da Anac e seus respectivos encaminhamentos;



112.2. envio das peças 74 e 76 para os TCs 015.321/2025-8 e 018.528/2025-2 subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos.

112.3. encaminhar cópia deste relatório e do acórdão que vier a ser proferido ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa) e ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), considerando sua participação ao longo da auditoria e no painel de referência.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) com o objetivo de avaliar o desempenho da entidade nas áreas de aeronavegabilidade e atendimento às recomendações do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa), com o propósito de assegurar a conformidade dos procedimentos de segurança aeronáutica no país. O trabalho foi motivado por comunicação do Ministro Vital do Rêgo na sessão plenária de 14/8/2024 em razão do acidente aéreo com aeronave da empresa VoePass, ocorrido poucos dias antes.

2. A fiscalização teve como foco a atuação da Anac em voos regidos pelo Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) 121 (transporte aéreo público com mais de 19 passageiros) e em operadoras também certificadas na manutenção de produto aeronáutico (RBAC 145).
3. Os trabalhos foram conduzidos de forma a responder às seguintes questões de auditoria:
 - “1) Qual o desempenho do Brasil nas auditorias realizadas pela Organização de Aviação Civil Internacional (Icao), nas áreas de aeronavegabilidade e na investigação de acidentes e incidentes?
 - 2) Como a Anac realiza a seleção e fiscalização das empresas certificadas para operar e manter aeronaves com mais de 19 passageiros?
 - 3) A Anac implementa as recomendações contidas nos relatórios finais de acidentes do Cenipa?
 - 4) Como a Anac garante a participação das partes interessadas do setor de aviação no processo de segurança operacional?”
4. A partir das análises empreendidas, a equipe de auditoria concluiu que a autarquia cumpre, de forma eficaz, as suas atribuições regulatórias e de fiscalização nas áreas examinadas, mantendo sistema alinhado aos padrões internacionais. Para as questões de auditoria levantadas, não foram identificados indícios de irregularidades.
5. Entretanto, a fiscalização identificou duas informações relevantes, que reduzem a robustez das conclusões:
 - a) limitações orçamentárias: as recorrentes e severas restrições orçamentárias da Anac representam um risco significativo à continuidade dos resultados alcançados, comprometendo áreas estratégicas como fiscalização, certificação de novas tecnologias e capacitação contínua; o orçamento de 2025 representa apenas 33,3% do valor corrigido de 2013;
 - b) necessidade de aprofundamento da análise: a auditoria não avaliou os resultados das não conformidades detectadas pela Anac em suas fiscalizações tampouco os respectivos encaminhamentos; a análise detalhada desses resultados é considerada essencial para se chegar a conclusão mais robusta acerca da efetividade da supervisão contínua da agência.
6. A equipe de auditoria inferiu que, apesar da aderência da autarquia aos padrões formais — como o elevado desempenho nas auditorias Icao, a adoção do modelo de Vigilância Baseada

em Risco (VBR), a alta taxa de cumprimento de recomendações do Cenipa e o estímulo à participação social —, as mencionadas restrições orçamentárias representam risco relevante à manutenção dos padrões de segurança.

7. Em face dessas constatações, a equipe propõe os seguintes encaminhamentos:

“112.1. autorizar a AudRodoviaAviação a realizar fiscalização específica para avaliar os resultados das não-conformidades nas fiscalizações da Anac e seus respectivos encaminhamentos;

112.2. envio das peças 74 e 76 para os TCs 015.321/2025-8 e 018.528/2025-2 [com o objetivo de] subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos.

112.3. encaminhar cópia deste relatório e do acórdão que vier a ser proferido ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa) e ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), considerando sua participação ao longo da auditoria e no painel de referência.”

8. Feito o resumo, passo a examinar a matéria.

9. Manifesto meu alinhamento com as conclusões e com a proposta de encaminhamento apresentada pela equipe de auditoria, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações sobre os principais aspectos da fiscalização.

10. O relatório demonstrou, de forma clara e objetiva, que a Anac cumpre, de forma eficaz, suas atribuições regulatórias e de fiscalização, mantendo o sistema de aviação civil brasileiro em harmonia com os padrões internacionais.

11. Com relação à questão 1 (parágrafo 3º deste voto), a fiscalização constatou o desempenho notável do Brasil nas auditorias da Icao nas áreas de aeronavegabilidade e de investigação de acidentes e incidentes. Os índices de conformidade alcançados, de 100% e 99,35%, respectivamente, atestam a robustez do sistema regulatório e operacional brasileiro frente aos mais altos padrões globais. Tais resultados demonstram a seriedade e o rigor técnico com que a Anac tem conduzido seu mister. A elevada conformidade com as normas Icao é crucial para a credibilidade do setor aéreo brasileiro no cenário internacional e confirma a solidez do arcabouço normativo e da fiscalização da agência.

12. Acerca da questão 2, a equipe de auditoria verificou que a autarquia adota o modelo VBR para a seleção e a fiscalização de empresas (RBAC 121 e RBAC 145). Essa metodologia, concordante com as boas práticas internacionais, permite à agência otimizar seus recursos, priorizando a atuação sobre os objetos de maior criticidade e risco.

13. Em relação à terceira, o relatório apontou o elevado nível de compromisso da agência com as recomendações do Cenipa, órgão investigativo. O índice de cumprimento dessas orientações, que alcançou 93,23% no período de 2018 a 2022, indica que a entidade incorpora ativamente as lições aprendidas em sua prática regulatória, contribuindo para a mitigação de riscos operacionais. Embora tais recomendações não tenham caráter juridicamente vinculante, o elevado percentual de acatamento pela Anac demonstra foco na prevenção e na melhoria contínua da segurança operacional.

14. Sobre a última questão, a auditoria consignou que a agência reguladora assegura a participação das partes interessadas do setor, utilizando tanto canais formais (como audiências públicas e o Conselho de Usuários) quanto iniciativas proativas de diálogo e de fomento à cultura de segurança (como os Grupos Brasileiros de Segurança Operacional e o *Safety Management Summit* – SMS Brazil). O esforço em manter o diálogo constante com o setor, por meio de instrumentos consistentes de participação social e técnica, fortalece a cultura de segurança colaborativa no país.

15. Apesar de a questão orçamentária não ter integrado o escopo da fiscalização, a equipe de auditoria registrou, como informação relevante, o quadro de severa restrição por que passa a Anac: segundo levantamento realizado pela própria entidade, seu orçamento em 2025 corresponde a apenas 33,3% do valor corrigido de 2013. A agência demonstrou que, apesar de adotar medidas de redução de custos, tais limitações podem comprometer áreas cruciais, como fiscalização, certificação de novas tecnologias e capacitação contínua dos inspetores.
16. Dessa forma, a redução drástica e contínua do seu orçamento representa importante alerta para este Tribunal. É evidente que, por mais eficiente que seja a gestão, a limitação de recursos financeiros pode, a médio e longo prazos, comprometer a capacidade da agência de manter o sistema em conformidade com o ritmo de evolução tecnológica e as exigências internacionais.
17. A manutenção dos elevados índices de segurança requer investimentos contínuos em tecnologia, fiscalização e, sobretudo, na capacitação técnica do corpo funcional. Nesse contexto, considerando que os TCs 015.321/2025-8 e 018.528/2025-2 tratam especificamente da fiscalização do orçamento e da composição de pessoal das agências reguladoras, o envio a tais autos das peças 74 e 76 se revela oportuno. Os documentos — que contêm o histórico orçamentário e a análise dos riscos apresentados pela própria Anac — fornecerão subsídios concretos para o desenvolvimento dos trabalhos de monitoramento já em curso, garantindo que o risco identificado neste processo seja devidamente acompanhado por este Tribunal.
18. Ademais, a equipe de auditoria relatou não ter avaliado os resultados e os encaminhamentos das não conformidades detectadas pela Anac em suas fiscalizações. Com efeito, a análise do tratamento dessas ocorrências é elemento indispensável para complementar o exame da efetividade da supervisão contínua exercida por ela sobre as operadoras. Assim, a proposição de nova fiscalização, com foco na análise dessas providências, é medida prudente e fundamental para que esta Corte possa aprofundar o exame da matéria e oferecer análise abrangente sobre o ciclo de fiscalização e supervisão da agência.
19. Por fim, refiro-me ao apensamento do TC 000.269/2025-5, representação formulada pelo Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado, aos presentes autos. A medida, determinada pelo Acórdão 681/2025-Plenário, fundamentou-se na conexão temática e institucional entre os processos. Verifico, contudo, que a presente fiscalização se concentrou no transporte aéreo público regulado realizado com aeronaves com mais de 19 passageiros, ao passo que a representação requer a apuração de eventual omissão da Anac na fiscalização da segurança da aviação geral operada por pequenas aeronaves.
20. Entendo que os elementos apresentados na representação justificam a atuação desta Corte, razão pela qual autorizo a unidade especializada a realizar fiscalização específica destinada a verificar a adequação da atuação da Anac no âmbito do referido segmento.
21. Registro, ainda, a iniciativa da unidade técnica de promover painel de referência no âmbito do TCU, realizado em 23/10/2025, que contou com a participação de especialistas e representantes da Anac, do Cenipa, do Decea, do Senado Federal, do Sindicato Nacional dos Aeronautas (SNA) e da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (Conaero). A ação evidencia os esforços deste Tribunal em reunir base técnica e múltiplas perspectivas sobre a complexidade da segurança operacional na aviação civil, demonstrando o potencial de alinhamento e sinergia entre todos os órgãos e entidades envolvidos na matéria, em prol do aprimoramento contínuo de área tão essencial.

Destacando a qualidade do trabalho realizado pela equipe de fiscalização, a quem dirijo merecidos cumprimentos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1291/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.171/2024-6.
- 1.1. Apenso: 000.269/2025-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria de Conformidade.
3. Interessados/Responsáveis: Congresso Nacional.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, que teve por objeto avaliar o desempenho da Agência Nacional de Aviação Civil nas áreas de aeronavegabilidade e de atendimento às recomendações do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos,

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

9.1. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil a realizar fiscalizações específicas para avaliar:

9.1.1. o tratamento das não conformidades detectadas pela Agência Nacional de Aviação Civil em suas fiscalizações;

9.1.2. a atuação da Agência Nacional de Aviação Civil na regulação e fiscalização da segurança da aviação geral de pequenas aeronaves;

9.2. juntar as peças 74 e 76 aos autos dos TCs 015.321/2025-8 e 018.528/2025-2, com vistas a subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos;

9.3. encaminhar ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos e ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo cópias da presente deliberação e do relatório de auditoria (peça 93 destes autos); e

9.4. informar o teor desta decisão à Agência Nacional de Aviação Civil e ao Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1291-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado

TC 032.129/2017-3

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Interessado: Congresso Nacional.

Representação legal: Menndel Assunção Oliver Macedo (36.366/OAB-DF), representando a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia e a Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (Anetrans); Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. CONTRATOS DE SUPERVISÃO E DE GERENCIAMENTO DE OBRAS RODOVIÁRIAS. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. ACÓRDÃO 84/2020-TCU-PLENÁRIO. MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMÁTICA DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO POR PRODUTO EM SUBSTITUIÇÃO AO MODELO “HOMEM-MÊS”. FORTALECIMENTO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE TECNOLÓGICO E DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. ATENDIMENTO À MAIORIA DOS COMANDOS. DISPENSA DA CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO EM RAZÃO DO AVANÇO GERENCIAL E DO LAPSO TEMPORAL TRANSCORRIDO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 136 a 138):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório de Auditoria Operacional realizada para avaliar os contratos de supervisão e de gerenciamento de obras de construção rodoviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no que tange à sua contribuição para a entrega das obras no custo, prazo e qualidade projetados.
2. A presente instrução tem por objetivo monitorar o cumprimento das determinações e recomendações constantes do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário (peça 81), de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas.

HISTÓRICO

3. A auditoria operacional, em que o relatório (peça 83) é transcrito no Relatório do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, apresentou seis achados:
 - a supervisão de obras, nos moldes contratados pelo DNIT, não tem contribuído satisfatoriamente para a qualidade dos serviços executados e seu orçamento não atende a critérios objetivos;
 - desperdício de recursos públicos nos contratos de supervisão;
 - baixa confiança no controle tecnológico devido à inexistência de expectativa de controle e de planos de qualidade;
 - má qualidade de atuação de empresas supervisoras não detectada pela avaliação de desempenho realizada pelo DNIT;
 - aumento do custo de controle devido à forma de contratação de gerenciamento de empreendimentos; e
 - desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento.
4. Antes de concluída a auditoria, foi remetida ao DNIT, para comentário dos gestores, versão preliminar do relatório (peça 9). A Autarquia então apresentou, por meio do Ofício 47058/2018/ACE/DG/DNIT SEDE-DNIT (peça 73), as manifestações das Coordenações Gerais de Construção Rodoviária e de Custos de Infraestrutura de Transportes, as quais foram analisadas e incorporadas ao relatório final (peça 75).
5. Relatados e discutidos os autos do relatório de auditoria operacional, foi prolatado o Acórdão 84/2020-TCU-Plenário (peça 81), por meio do qual o Tribunal exarou as seguintes determinações e recomendações:

Tabela 15 - Determinações constantes do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

Item	Descrição do Item
9.1.1	determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, para os contratos de gerenciamento de obras em andamento, as memórias de cálculo das equipes e das suas responsabilidades, observando as atribuições previstas nos termos de referências utilizados na contratação dessas empresas, descrevendo para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante dessas funções, devendo, caso constate o superdimensionamento das equipes técnicas, realizar a alteração unilateral quantitativa do objeto com vistas a suprimir postos de trabalho, com base no art. 65, inciso I, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/1993.
9.1.2	apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para os contratos de supervisão e de gerenciamento vigentes, com vistas a adequar seu objeto e manter as condições inicialmente pactuadas e o equilíbrio econômico-financeiro dessas avenças, com base no art. 65, inciso I, alíneas 'a' e 'b', e inciso II, alínea 'b', da Lei 8.666/1993, em particular nos casos de enfraquecimento do ritmo das obras, de paralisia total ou de redução do objeto, ainda que imprevistos. O plano de ação deve conter, no mínimo, as medidas a serem adotadas (alteração unilateral, repactuação, memórias de cálculo, etc.), os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, podendo ser submetida uma amostra de contratos que deverão ser prioritariamente avaliados, selecionados com base em critérios de risco, materialidade e relevância, especialmente para os seguintes casos:

Item	Descrição do Item
	- contratos de empreitada por preço unitário que possuem como critério de pagamento o homem/mês que demandem eventual redução do objeto com supressão de postos de trabalho; - contratos de empreitada por preço global que possuem como critério de pagamento o percentual de execução da obra, que demandem eventual necessidade de diminuir ou suprimir a remuneração da contratada, ajustando a mão de obra prevista na equipe mínima, para a prestação efetiva dos serviços;
9.1.3	abstenha-se de aditar além do limite legal de 25% os contratos de supervisão e gerenciamento de obras futuramente celebrados, por estar em desacordo com o estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, inclusive quando a modificação do valor ocorrer em razão da prorrogação de prazo de vigência, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação, caso necessário.
9.1.4	apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para os contratos de supervisão e de gerenciamento vigentes, com vistas a obedecer aos limites de alteração dispostos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, diferenciadas em função das características dos contratos, tais como estágio de execução e previsão de conclusão da obra fiscalizada, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação.
9.1.5	apresente, nos próximos processos licitatórios para contratação de serviços de supervisão e gerenciamento de obras, justificativas para a escolha do critério de medição, em observância ao dever de motivação dos atos administrativos, especialmente nos casos em que se verifique ser inaplicável a adoção de critérios de medição baseados na entrega de produtos ou em resultados alcançados.
9.1.6	apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação com vistas a apurar os indícios de inexecução dos contratos de gerenciamento de obras em andamento em relação à gestão de seguros, à gestão da comunicação social e a atividades de controle e planejamento, em observância ao art. 66 da Lei 8.666/1993, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação.

Fonte: Produção própria a partir do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário (peça 81)

Tabela 2 - Recomendações constantes do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

Item	Descrição do Item
9.2.1	recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que avalie a conveniência e a oportunidade de apresentar no Sistema de Supervisão Rodoviária Avançada (Supra): a Curva S dos contratos de obra, juntamente com a curva S dos

Item	Descrição do Item
	respectivos contratos de supervisão e gerenciamento; - o Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) do executante da obra; - a publicação do Boletim de Desempenho Parcial das empresas supervisoras.
9.2.2	incluir, nos próximos editais de supervisão e gerenciamento de obras, cláusula contratual ou elemento no mapa de riscos, previsto no art. 26 da IN-MPDG 5/2017, prevendo a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.
9.2.3	incluir nos próximos editais de supervisão e gerenciamento de obras providências com o intuito para que a contratada realize a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços, conforme disposto no art. 69, da IN-MPDG 5/2017.
9.2.4	adotar como critério de pagamento para os serviços de supervisão e gerenciamento de obras de construção, de acordo com, os art. 28 e Anexo V da IN-MPDG 5/2017 e com a jurisprudência dessa Corte de Contas, a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.
9.2.5	revisar a IS DG DNIT 3/2016, para que seja obrigatória a inclusão do PVEGQ nos relatórios mensais da empresa supervisora, contendo todos os ensaios realizados tanto pela empresa executora da obra quanto pela supervisora.
9.2.6	elaborar documento (roteiro, manual, norma, etc.) que oriente os fiscais de obras quanto aos procedimentos passíveis de serem adotados quando houver dúvida quanto à fidedignidade dos resultados de ensaios realizados por empresas contratadas, incluindo a possibilidade de realização de contraprova.
9.2.7	revisar a IS DG DNIT 11/2016, com as seguintes sugestões: - exigência de justificativa pelas notas, conceitos e pareceres apresentados no Boletim de Desempenho Parcial (BDP), que atualmente é facultativa; - inclusão de mecanismos que definam, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço da empresa supervisora, e respectivas

Item	Descrição do Item
	adequações de pagamento, a ser formalizado em instrumento de controle, a exemplo do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), previsto na IN-MPDG 5/2017, ou instrumento similar.
9.2.8	promover a padronização das atividades de fiscalização levando em conta os critérios de avaliação da supervisora, utilizando o IMR, previsto na IN-MPDG 5/2017;

Fonte: Produção própria a partir do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário (peça 81)

6. O referido Acórdão foi encaminhado ao DNIT por meio do Ofício 1328/2020-TCU/Seproc (peça 87) em 27/1/2020.

7. Em resposta, o DNIT apresentou as seguintes manifestações, que serão analisadas no exame técnico:

- Ofício 61927/2020/ACE - DG/DG/DNIT SEDE (peça 112), em 3/6/2020;
- Ofício 85139/2020/ACE - DG/DG/DNIT SEDE (peça 114), em 20/7/2020;
- Ofício 108961/2020/ACE - DG/DG/DNIT SEDE (peça 120), em 4/9/2020; e
- Ofício 77567/2021/ACE - DG/DG/DNIT SEDE (peça 124), em 21/6/2021.

EXAME TÉCNICO

8. O exame técnico será dividido em tópicos conforme as determinações e recomendações do Acórdão 84/2020, trazendo a transcrição de cada item, seguida pela manifestação do DNIT e a correspondente análise.

I. Determinação 9.1.1 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.1.1. apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, para os contratos de gerenciamento de obras em andamento, as memórias de cálculo das equipes e das suas responsabilidades, observando as atribuições previstas nos termos de referências utilizados na contratação dessas empresas, descrevendo para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante dessas funções, devendo, caso constate o superdimensionamento das equipes técnicas, realizar a alteração unilateral quantitativa do objeto com vistas a suprimir postos de trabalho, com base no art. 65, inciso I, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/1993.

9. A auditoria constatou a ausência de metodologia e memória de cálculo para definir e dimensionar as equipes dos contratos de gerenciamento, que eram remuneradas majoritariamente pelo critério de homem/mês (simples disponibilização). Isso resultava em superdimensionamento das equipes, comprometendo a eficiência e gerando desperdício de recursos públicos.

1.1. Manifestação do DNIT (peças 112, 113, 114, 124)

10. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em atendimento à determinação 9.1.1 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, encaminhou a esta Corte informações relativas ao dimensionamento das equipes técnicas dos contratos de gerenciamento de obras em andamento à época da auditoria operacional. Inicialmente, foram apresentadas informações referentes a cinco contratos (TT-329/2010, TT-158/2015, TT-1136/2014, TT-657/2014 e TT-227/2016), tendo a Autarquia informado que ainda aguardava o envio de dados pelas Superintendências Regionais de São Paulo e do Rio de Janeiro, responsáveis pelos contratos TT-801/2009, TT-388/2017 e TT-1073/2010. Cabe ressaltar que, à época da auditoria operacional, estavam vigentes oito contratos de gerenciamento (peça 114, p. 1-2 e peça 113, item não digitalizável, 9.1.1_Justificativas-Encaminhado).

11. A Autarquia também comunicou que todos os contratos de gerenciamento seriam encerrados até outubro de 2020 para substituição por novos modelos contratuais, já que seria elaborado um gerenciamento amplo por região do país (peça 112, p.4; e peça 114, p.1).
12. Em 21/6/2021, o DNIT encaminhou planilhas com informações referentes ao contrato TT-388/2017 e, de forma parcial, ao contrato TT-1073/2010 (peça 124, itens não digitalizáveis, *Memoria_de_Calculo_388; TC_032.129_2017_3_9.1.1_Justificativas_SP*). Informou, ainda, que, desde a última manifestação, expediu reiterações às Superintendências Regionais de São Paulo e do Rio de Janeiro (SRE-SP e SRE-RJ), responsáveis pelos contratos TT-1073/2010 e TT-801/2009, que estavam pendentes de informações. Contudo, tais unidades não haviam encaminhado dados suficientes para o integral cumprimento da determinação (peça 124, p. 5). Destacou também que a ausência de resposta das superintendências poderia ensejar o envio do assunto à Corregedoria, para apuração de responsabilidades (peça 124, p. 1). Por fim, registrou que todos os contratos de gerenciamento já haviam sido substituídos pelo novo modelo de contratação (peça 124, p. 6).

I.2. Análise

13. Em atenção à documentação enviada, em resposta à determinação 9.1.1 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, o DNIT encaminhou inicialmente informações relativas a cinco contratos de gerenciamento, informando que ainda aguardava informações das Superintendências Regionais de São Paulo e do Rio de Janeiro para os contratos TT-801/2009, TT-388/2017 e TT-1073/2010 (peça 114, p. 1-2, peça 113, item não digitalizável, 9.1.1_Justificativas-Encaminhado).
14. Posteriormente, encaminhou planilhas com informações sobre o contrato TT-388/2017 e, de forma parcial, sobre o TT-1073/2010, reiterando a ausência de resposta das superintendências, e alertando para possível envio do assunto à Corregedoria (peça 124, p. 5 e itens não digitalizáveis, *Memoria_de_Calculo_388; TC_032.129_2017_3_9.1.1_Justificativas_SP*).
15. Diante desse cenário, encaminhou-se e-mail (peça 129, p. 3-4) ao DNIT para verificar manifestações das Superintendências ou eventuais providências diante da ausência de resposta.
16. Em resposta, foram apresentadas manifestações das Superintendências Regionais de São Paulo e do Rio de Janeiro relativas aos contratos TT-801/2009 e TT-1073/2010 (peça 129, p. 8-31).
17. As planilhas constantes no processo apresentam, no geral, informações acerca das atividades e responsabilidades das equipes dos contratos de gerenciamento conforme previstos nos editais, a mobilização dessas equipes, além de justificativas a respeito dos seus dimensionamentos.
18. Para o contrato TT-1073/2010, a SRE-SP justificou que suas informações estavam incompletas, pois o contrato estava paralisado, não havendo mais equipe mobilizada nem medições, e que, por isso, não seria possível apresentar memória de cálculo de equipe futura (peça 129, p. 10-17).
19. No caso do contrato TT-801/2009, a SRE-RJ apresentou informações sobre a mobilização das equipes e suas atividades realizadas, contudo não foram apresentadas justificativas quanto o dimensionamento das equipes (peça 129, p. 10-17 e 25-31).
20. Adicionalmente, verifica-se que, especialmente no caso dos contratos TT-329/2010, TT-158/2015 e TT-1136/2014, a Autarquia encaminhou planilha com informações elaborada a partir das manifestações dos respectivos consórcios contratados e limitou-se a reproduzir as justificativas apresentadas pelas próprias contratadas, sem proceder a qualquer análise

crítica sobre a pertinência ou não do dimensionamento das equipes. Tal constatação pode ser confirmada pela comparação entre o conteúdo da planilha apresentada (peça 113, item não digitalizável, 9.1.1_Justificativas-Encaminhado) e as manifestações dos consórcios, constantes da peça 126, p. 176-225.

21. Observa-se que, no curso do processo, a Autarquia procurou obter as informações necessárias junto às Superintendências Regionais e às empresas gerenciadoras, tendo reiterado solicitações e encaminhado ofícios para viabilizar o atendimento à determinação do Tribunal (peça 124, p. 120-123 e p. 131-138). Não obstante, a ausência de análise crítica por parte do DNIT sobre a adequação do dimensionamento das equipes técnicas inviabiliza o cumprimento integral do item 9.1.1 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.
22. Entretanto, cumpre registrar que os contratos de gerenciamento objeto da determinação, à época da última manifestação do DNIT, em 2021, já não estavam mais vigentes, tendo sido substituídos por novos instrumentos contratuais e por sistemática diversa, em que se adota como critério de pagamento a entrega de produtos.
23. Diante desse contexto, verifica-se a perda superveniente de objeto quanto à exigência de análise crítica e eventual adoção de providências sobre o dimensionamento das equipes técnicas nos contratos vigentes à época, uma vez que tais vínculos contratuais já se extinguíram e não produzem mais efeitos.
24. Ainda, em análise dos novos editais de gerenciamento Edital RDC 126/2020 – Região Sudeste; RDC 321/2020 – Região Centro-Oeste; e RDC 324/2020 – Região Sul (peça 124, itens não digitalizáveis, 50600.027595/2019-78; 50600.002178_2020_56; 50600.003321_2020_27), verificou-se que estes procuraram incorporar ferramentas gerenciais e contratuais para o controle do dimensionamento das equipes e da comprovação das atividades executadas. A gerenciadora deve, por exemplo, apresentar mensalmente, juntamente com a medição, uma planilha detalhada com os nomes dos profissionais vinculados à empresa e a matriz de responsabilidade, contendo os profissionais envolvidos na execução de cada produto. Também foi estabelecido que um profissional com dedicação de 100% a um produto não pode integrar a equipe de outro produto. Se a participação for parcial, a soma dos percentuais em diferentes produtos não pode ultrapassar 100%, de forma que a medição reflita a dedicação real.
25. Assim, com fundamento no item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, propõe-se considerar não mais aplicável a determinação do item 9.1.1 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.

II. Determinação 9.1.2 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.1.2. presente, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para os contratos de supervisão e de gerenciamento vigentes, com vistas a adequar seu objeto e manter as condições inicialmente pactuadas e o equilíbrio econômico-financeiro dessas avenças, com base no art. 65, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’, e inciso II, alínea ‘b’, da Lei 8.666/1993, em particular nos casos de enfraquecimento do ritmo das obras, de paralisia total ou de redução do objeto, ainda que imprevistos.

O plano de ação deve conter, no mínimo, as medidas a serem adotadas (alteração unilateral, repactuação, memórias de cálculo, etc.), os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, podendo ser submetida uma amostra de contratos que deverão ser prioritariamente avaliados, selecionados com base em critérios de risco, materialidade e relevância, especialmente para os seguintes casos:

9.1.2.1. contratos de empreitada por preço unitário que possuem como critério de pagamento o homem/mês que demandem eventual redução do objeto com supressão de postos de trabalho;

9.1.2.2. contratos de empreitada por preço global que possuem como critério de pagamento o percentual de execução da obra, que demandem eventual necessidade de diminuir ou suprimir a remuneração da contratada, ajustando a mão de obra prevista na equipe mínima, para a prestação efetiva dos serviços.

26. O DNIT apresentava má gestão dos contratos vigentes, gerando um descompasso entre as

medições dos contratos de supervisão e gerenciamento e o ritmo real (lento ou paralisado) da obra.

II.1. Manifestação do DNIT (peças 112, 109 e 124)

27. Referente a essa determinação, o DNIT apresentou, inicialmente, um plano de ação em três etapas: 1) levantamento dos contratos de supervisão em andamento e sua situação; 2) definição, com base nos editais de cada contrato, de requisitos mínimos para a gestão efetiva de cada contrato, de modo a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro; 3) consolidação das informações prestadas pelas unidades fiscalizadoras, acompanhada das ações gerais para comprovar o cumprimento do plano (peça 112, p. 3; e peça 109, p. 1).
28. Em relação aos contratos de gerenciamento, a Autarquia informou que todos seriam substituídos por um novo modelo de contratação por produto, estruturado de forma regionalizada. Relatou também que os procedimentos de licitações já haviam iniciado. Esse modelo contemplou, segundo o DNIT, os seguintes elementos: a) pagamento dos contratos de gerenciamento por produto, conforme disposto no art. 40, II da IN MP 5/2017 (pagamento conforme o resultado); b) previsão nos editais de gerenciamento de cláusula contratual ou elemento em matriz de risco que preveja a diminuição da remuneração da contratada para o caso de enfraquecimento do ritmo do empreendimento; c) adequação das equipes atuais de gerenciamento ao estágio corrente dos empreendimentos, discriminando a atribuição de cada função e as relacionando com as atividades previstas nos respectivos termos de referência; d) padronização dos relatórios de gerenciamento, de forma que haja atendimento das previsões do Anexo A1 da Publicação IPR-727 (peça 112, p. 4).
29. Posteriormente, em 21/6/2021, o DNIT comunicou a conclusão das três etapas do plano de ação (peça 124, p. 5-6). A primeira, de levantamento, já havia sido realizada (peça 108). A segunda consistiu no envio de expedientes às unidades regionais, responsáveis pela fiscalização, para que, observadas as peculiaridades de cada contrato, estabelecessem os requisitos necessários à preservação do equilíbrio econômico-financeiro (peça 124, p. 377-810). Na terceira, foi elaborada a planilha de consolidação contendo as manifestações das regionais como comprovação do cumprimento do plano (peça 129, p. 5-7).
30. Quanto aos contratos de gerenciamento, o DNIT acrescentou que os oito contratos anteriormente vigentes foram substituídos por cinco contratos regionais, já licitados no novo modelo de contratação por produto (peça 124, p. 6).

II.2. Análise

31. Em cumprimento à determinação 9.1.2 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, o DNIT relatou que elaborou e implementou um plano de ação para adequação dos contratos de supervisão de obras rodoviárias ao ritmo efetivo das obras. O plano incluiu o levantamento dos contratos vigentes, análise individualizada, definição de requisitos mínimos, consolidação das informações das unidades regionais e adoção de medidas para ajuste das equipes e dos contratos conforme a demanda dos serviços.
32. As manifestações das regionais, registradas na planilha (peça 129, p. 5-7) e despachos (peça 124, p. 377-810), indicam que houve orientação centralizada e encaminhamento de providências, como desmobilizações e justificativas para manutenção de equipes mínimas.
33. A documentação também demonstra que o DNIT reiterou orientações às unidades regionais, acompanhou prazos e consolidou as respostas recebidas (peça 124, p. 377-810; peça 129, p. 5-7).
34. Em análise aos contratos de supervisão (peça 26), nos quais a auditoria apontou descompasso entre a medição da supervisão e o ritmo das obras, verificou-se, via Sistema de Acompanhamento de Contratos do DNIT (SIAC), que treze contratos ainda estavam vigentes após o Acórdão 84/2020.
35. Conforme manifestação do DNIT, nos contratos 563/2014, 720/2013, 729/2013, 534/2014

e 929/2014 houve redução da equipe técnica, adequação do escopo contratual ao ritmo das obras ou controle do faturamento (peça 124, p. 614-630). Nos contratos 615/2015 e 616/2016 também se relatou que os pagamentos foram ajustados proporcionalmente à execução dos serviços (peça 124, p. 503 a 506).

36. A Regional de São Paulo informou que o contrato 953/2014 operava com equipe mínima e que quando havia necessidade de prorrogação de prazo, fazia-se um estudo de um valor de um possível estorno, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro (peça 124, p. 714-717 e 761).
37. No contrato 95/2017, de acordo com a manifestação do DNIT, houve aumento do escopo original, por interesse da Administração, sendo relatado que estava em ritmo compatível com as etapas e frentes de execução das obras. Ademais, devido ao aditamento de prazo que estava em tramitação foi informado que haveria adequação do dimensionamento da equipe (peça 124, item não digitalizável, *Análise_Supervisoras_item_9.1.4*).
38. Em referência ao contrato 8/2004, a Superintendência Regional de Sergipe informou que manteve equipe mínima mobilizada, com ajustes periódicos conforme o ritmo das obras. Segundo a unidade, as equipes mobilizadas e previstas estão adequadas às demandas das obras e com o estabelecido nos editais de contratação (peça 124, p. 598-600).
39. Por fim, foi informado que no contrato 888/2016 foi mantida equipe compatível com os serviços em andamento; já o contrato 137/2017 encontrava-se paralisado (peça 124, p. 557-559 e 714-717). Ademais, não houve manifestação quanto ao contrato 214/2014, que terminou sua vigência em 30/6/2020.
40. Cabe ressaltar que os contratos mencionados não estão mais vigentes, o que torna extemporânea a verificação de que o DNIT efetivamente ajustou os contratos de supervisão que fiscalizavam obras com ritmo lento ou paralisadas.
41. Quanto aos contratos de gerenciamento, o plano de ação não chegou a ser formalmente implementado, uma vez que todos os oito contratos vigentes à época foram substituídos por novos instrumentos contratuais. Conforme informado pelo DNIT, os procedimentos para substituição desses contratos já tinham sido iniciados em maio de 2020 (peça 112, p. 4), com a adoção de um novo modelo de contratação baseado na entrega de produtos. Em análise aos editais correspondentes, verificou-se que os certames foram lançados até outubro de 2020. Assim, embora não tenha havido cumprimento formal da determinação, os contratos originais foram efetivamente encerrados e a metodologia de contratação foi reformulada. Ademais, conforme apresentado no item VIII.2 desta instrução, o DNIT incluiu no modelo de Termo de Referência dos novos contratos de supervisão, assim como nos novos editais dos contratos de gerenciamento, cláusulas contratuais que buscam manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.
42. Dessa forma, considerando que os contratos mencionados não estão mais vigentes e que a manutenção das condições inicialmente pactuadas e o equilíbrio econômico-financeiro devem ser observados em todos os contratos, propõe-se considerar em cumprimento a determinação 9.1.2 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, conforme o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009. Recomenda-se, ainda, a dispensa da continuidade do monitoramento, com fundamento no inciso II do parágrafo único do art. 16 da Resolução TCU 315/2020, sem prejuízo de que a unidade técnica inclua nova ação de controle para avaliar a situação dos contratos de supervisão e gerenciamento.

III. Determinação 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.1.3. abstenha-se de aditar além do limite legal de 25% os contratos de supervisão e gerenciamento de obras futuramente celebrados, por estar em desacordo com o estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, inclusive quando a modificação do valor ocorrer em razão da prorrogação de prazo de vigência, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação, caso necessário;

43. A auditoria constatou a prática de realizar aditivos contratuais que ultrapassavam o limite legal de 25% do valor inicial do contrato. O DNIT justificava que as prorrogações de prazo não se submeteriam ao limite, mas o Tribunal reforçou que os contratos de supervisão e gerenciamento são de escopo definido (não contínuos), e os acréscimos de valor decorrentes da prorrogação de prazo devem observar o limite de 25%, conforme Lei 8.666/93, art. 65, § 1º.

III.1. Manifestação do DNIT (peças 112 e 124)

44. Em sua manifestação, o DNIT alegou que expediu o Ofício-Circular 1045/2020/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (peça 112, p. 12-15) orientando as Superintendências Regionais a obedecerem ao limite legal de 25% para aditivos contratuais, inclusive quando decorrentes de prorrogação de prazo. Para novos contratos e contratos em fase inicial de execução, foi estabelecida a obrigatoriedade de observância do limite, com acompanhamento próximo pelos fiscais dos contratos e planejamento de nova licitação, quando aplicável. Para contratos em fase final, orientou levantamento para avaliar a vantajosidade de prorrogação, considerando estágio da obra, custos e prazos de nova licitação, admitindo aditivos apenas até o limite legal de 25%, considerando prazo e quantitativo (peça 112, p. 7).
45. Ademais, informou que tais entendimentos foram reforçados por meio do Ofício-Circular 2518/2020/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (peça 112, p. 7; peça 124, p. 6; p. 128-130; e p. 378-379). O documento determinou que cada Superintendência Regional realizasse análise crítica dos contratos passíveis de aditivos nos próximos 12 meses, considerando vantajosidade, custos, prazos de nova licitação, estágio de execução das obras, previsão de conclusão e eventuais prejuízos pela ausência de supervisão.

III.2. Análise

46. O DNIT encaminhou orientações às suas unidades regionais para cumprimento da determinação 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, referente à limitação de aditivos contratuais ao limite legal de 25%. As orientações estão alinhadas ao entendimento do voto do relator (peça 82, p. 4-5), que estabelece a observância do limite para novos contratos e contratos em fase inicial, e admite análise específica para contratos em fase final, com base em critérios de vantajosidade e planejamento.
47. Adicionalmente, em análise a novos editais de gerenciamento encaminhados (RDC 341/2019 – Região Nordeste; RDC 126/2020 – Região Sudeste; RDC 321/2020 – Região Centro-Oeste; RDC 324/2020 – Região Sul) observa-se que o edital, acompanhado da minuta contratual, apresenta cláusula com a limitação legal de 25% para acréscimos e supressões contratuais, em conformidade com o art. 65 da Lei 8.666/1993 (peça 124, itens não digitalizáveis, SEI_50600.006209_2019_12; 50600.027595/2019-78; 50600.002178_2020_56; 50600.003321_2020_27).
48. No que se refere aos editais de supervisão 600/2023-23, 641/2023-12/2024, 585/2023-23/2023, 451/2022-16, 417/2022-10, (peça 130) também se verificou a presença de cláusula estabelecendo que sejam respeitados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.
49. Entretanto, a avaliação dos contratos de supervisão celebrados após a prolação do Acórdão 84/2020, por meio do Sistema de Acompanhamentos de Contratos do DNIT (SIAC), demonstrou a persistência de situações em que os aditivos ultrapassam o limite legal de 25%, conforme registrado na peça 131. Tal constatação evidencia que a determinação não vem sendo cumprida em sua totalidade.
50. Dessa forma, apesar de o DNIT ter expedido orientações e incluído cláusulas restritivas nos editais e contratos, conclui-se que a determinação deve ser considerada parcialmente cumprida.

51. Ressalte-se que a ocorrência de aditivos contratuais superiores ao limite legal evidencia descumprimento por parte dos gestores responsáveis, o que ensejaria a aplicação de sanções administrativas, cabendo avarar a proposição de audiência desses gestores. Todavia, considerando que ocorreu a prescrição punitiva, conforme apresentado no item XIII desta instrução, não cabe a responsabilização dos agentes envolvidos.
52. Ademais, cumpre observar que o mérito desta determinação se encontra em discussão no âmbito do processo TC 026.259/2024-9, em razão de consulta feita pelo DNIT ao Tribunal. Considerando que o desfecho desse item poderá alterar o teor dessa determinação, e tendo em vista o princípio da economia processual e a fim de mitigar a possibilidade de deliberações diferentes do Tribunal sobre a mesma matéria, propõe-se dispensar a formulação de deliberação nestes autos, nos termos do art. 16º, inciso II, parágrafo único da Resolução-TCU 315/2020.

IV. Determinação 9.1.4 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.1.4. apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para os contratos de supervisão e de gerenciamento vigentes, com vistas a obedecer aos limites de alteração dispostos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, diferenciadas em função das características dos contratos, tais como estágio de execução e previsão de conclusão da obra fiscalizada, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação;

53. Complementar à determinação anterior, o TCU reconheceu que contratos em andamento poderiam necessitar de planejamento para nova licitação ou que não seria viável vedar os aditivos imediatamente. Foi determinado um plano de ação para que o DNIT balizasse a gestão dos contratos vigentes em relação ao limite de 25%, com medidas diferenciadas com base no estágio de execução e previsão de conclusão da obra fiscalizada.

IV.1. Manifestação do DNIT (peças 112, 110 e 124)

54. A Autarquia, para atender a determinação 9.1.4 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, apresentou um plano de ação estruturado em cinco etapas. Inicialmente, foi realizado um levantamento dos contratos de supervisão em andamento, com detalhamento do objeto, extensão, vigência, valor total contratado, valor medido, percentual de aditivo, probabilidade de necessidade de prorrogação e situação da obra (peça 112, p. 5-6; e peça 110). Os contratos de gerenciamento não foram incluídos neste levantamento, pois todos seriam substituídos pelo novo modelo de contratação, conforme mencionado anteriormente.
55. Em seguida, foram desenvolvidos critérios, estabelecendo-se três diretrizes principais: (i) para novos contratos, a necessidade de observância do limite legal de 25% para aditivos, inclusive em prorrogações de prazo; (ii) para contratos em fase inicial de execução, aplicação dos mesmos critérios dos novos contratos, com acompanhamento pelos fiscais e planejamento de nova licitação, quando necessário; e (iii) para contratos em fase final de execução, realização de levantamento para avaliar a vantajosidade da manutenção do contrato, admitindo-se prorrogação até o limite de 25%, considerando prazo e quantitativo (peça 112, p. 5-6; e peça 110, p. 1).
56. A terceira etapa consistiu no encaminhamento de orientações com base nos critérios supracitados às Superintendências Regionais por meio de ofícios-circulares, incluindo o Ofício-Circular 1045/2020/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (peça 112, p. 12-15) e o Ofício-Circular 2518/2020/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (peça 124, p. 128-130), que apresentam os procedimentos a serem adotados e solicitação de informações sobre contratos passíveis de aditivos, abrangendo vantajosidade, prazos, prejuízos e custos de eventual nova licitação. Por fim, o plano de ação previu a análise, pelas Superintendências, das peculiaridades de cada contrato para aplicação das diretrizes, bem como a consolidação das informações apresentadas pelas unidades fiscalizadoras e eventuais aditivos já efetivados (peça 110; peça 124, p. 7; peça 124, item não digitalizável,

Análise_Supervisoras_item_9.1.4).

57. O DNIT informou que, embora a orientação inicial fosse para que os aditivos de prorrogação de prazo celebrados após a notificação do Acórdão se limitassem a 25%, houve casos em que não foi possível a observância de tal limite, considerando as análises realizadas pelas regionais. Registrou também que o novo modelo de contratação para supervisão foi concluído, não sendo necessárias novas prorrogações, nem adição de outros contratos na relação encaminhada ao TCU (peça 124, p. 6-7).

IV.2. Análise

58. A Autarquia apresentou plano de ação estruturado em cinco etapas, contemplando levantamento dos contratos de supervisão vigentes, definição de diretrizes diferenciadas conforme o estágio de execução das obras, encaminhamento de orientações às Superintendências Regionais, aplicação das diretrizes com ajustes metodológicos e consolidação final das informações, por meio do encaminhamento da planilha Análise_Supervisoras_item_9.1.4, constante da peça 124, item não digitalizável.
59. A planilha encaminhada apresentou dados básicos de vigência, prorrogações e valores de aditivos, colunas com dados sobre o custo e prazo de realizar novas licitações, informações sobre o prejuízo da obra ficar sem supervisão e algumas análises de vantajosidade. Entre essas análises, constaram observações de que estava em trâmite a implantação de um novo modelo de contratação de serviços de supervisão, razão pela qual se optava por não deflagrar de imediato novas licitações no modelo antigo. Embora tais registros demonstrem esforço do DNIT em estruturar o plano de ação, alguns dados sobre a realização de uma nova licitação encontram-se genéricos. Nos contratos do Pará, por exemplo, o custo apresentado para uma nova licitação varia entre três e dezessete milhões. Enquanto na Paraíba, a realização de uma nova licitação apresenta um custo de 26 milhões, valor muito acima dos apresentados pelas demais regionais. Nestes casos, não houve a demonstração da origem dos valores atribuídos para a realização de uma nova licitação.
60. Cabe ressaltar que, no tocante ao controle dos aditivos, a planilha encaminhada indicava que trinta contratos de supervisão poderiam ultrapassar o limite de 25% e necessitariam de prorrogação. Em análise posterior realizada no sistema SIAC/DNIT, verificou-se que 25 desses contratos já não se encontram vigentes atualmente, sendo que treze não sofreram novos aditivos após o encaminhamento da planilha ao TCU. Identificou-se ainda que oito dos contratos que não estão mais vigentes foram aditivados, mas ao se considerar apenas esses aditivos posteriores ao encaminhamento da planilha, verifica-se que eles permaneceram dentro do limite de 25%. Entre os contratos ainda vigentes, verifica-se que quatro estão em desconformidade com o limite legal estabelecido. Destacam-se o contrato 02 00010/2018, que já foi aditivado em 189%, o contrato 10 00636/2012, que acumulou 107% de aditivos e o contrato 00 00727/2013, com 48% de aditivos após a última manifestação do DNIT em 2021 (peça 132).
61. Adicionalmente, analisou-se os 31 contratos (peça 26), em que a auditoria identificou que onze deles já haviam sido aditivados em percentual superior ao limite legal de 25%, conforme demonstrado na Tabela 1 (peça 83, p. 12-13). Desses onze contratos, três permaneceram vigentes após a publicação do Acórdão 84/2020, dos quais apenas um contrato foi aditivado (953/2014 - percentual de 28%) após o encaminhamento da planilha referente ao plano de ação 9.1.4, mantendo-se nessa condição até o seu encerramento.
62. Quanto aos vinte contratos restantes (peça 26), dez contratos continuavam vigentes após o Acórdão 84/2020.
63. Em análise aos contratos remanescentes, verificou-se que quatro não apresentaram aditivos totais superiores ao limite legal de 25%. Outros três contratos, ou não sofreram aditivos ou foram aditivados até o limite de 25% no período entre o encaminhamento da

planilha e seus encerramentos. Observou-se, entretanto, que três contratos (563/2014, 534/2014 e 95/2017) ultrapassaram o limite de 25% neste mesmo período (peça 133).

64. Dos contratos que ultrapassaram o limite legal (953/2014, 563/2014, 534/2014 e 95/2017), o DNIT apresentou informações sobre a vantajosidade de sua manutenção ou realização de uma nova licitação apenas para o contrato 95/2017, conforme se verifica na planilha *Analise_Supervisoras_item_9.1.4*.
65. Por fim, conforme informado no item 9.1.2, todos os contratos mencionados (peça 26) já não estão mais vigentes. Diante da documentação apresentada e da análise dos dados no sistema SIAC/DNIT, verifica-se que o DNIT implementou o plano de ação previsto, com medidas estruturadas e orientações às unidades regionais. Embora ainda existam situações pontuais de contratos vigentes com aditivos superiores ao limite legal de 25%, a maioria dos contratos identificados inicialmente já foi encerrada ou permaneceu dentro dos limites legais.
66. Assim, propõe-se, com base no item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, considerar cumprida a determinação 9.1.4 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.

V. Determinação 9.1.5 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.1.5. presente, nos próximos processos licitatórios para contratação de serviços de supervisão e gerenciamento de obras, justificativas para a escolha do critério de medição, em observância ao dever de motivação dos atos administrativos, especialmente nos casos em que se verifique ser inaplicável a adoção de critérios de medição baseados na entrega de produtos ou em resultados alcançados;

67. O critério de pagamento por homem/mês ou por mera disponibilização de recursos gerava ineficiência e improdutividade, sendo inadequado de acordo com a IN MP 5/2017, que preconiza o pagamento por produto ou resultado. Embora a mudança de paradigma exija estudos e tempo, o TCU determinou que, nos processos licitatórios, o DNIT deve justificar a escolha do critério de medição, especialmente se optar por não adotar o pagamento por produtos ou resultados.

V.1. Manifestação do DNIT (peças 112, 124)

68. Em relação à determinação 9.1.5 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, o DNIT informou que expediu o Ofício-Circular 1045/2020/CGCONT/DIR/DNIT SEDE. O referido Ofício contém orientações que tratam especificamente das recomendações 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão, as quais versam sobre a inclusão, nos próximos editais, de cláusulas relativas à diminuição ou supressão da remuneração das contratadas em caso de redução do ritmo das obras ou paralisação total, bem como sobre a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas para as novas empresas (peça 112, p. 8, 12-15).
69. Adicionalmente, o DNIT buscou atender à recomendação 9.2.4 do Acórdão 84/2020, a qual orienta a adoção, como critério de pagamento nos contratos de supervisão e gerenciamento de obras, da entrega de produtos ou resultados alcançados, previamente definidos em bases claras, tangíveis, objetivas e comprováveis, com níveis esperados de qualidade e respectivas adequações de pagamento, em conformidade com o art. 28 e o Anexo V da IN-MPDG 5/2017 e a jurisprudência do TCU. Nesse sentido, a Autarquia emitiu o Ofício-Circular 2937/2021/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (peça 124, p. 245-246), que comunica às Superintendências Regionais do DNIT a adoção de um novo modelo de contratação dos serviços de supervisão de obras rodoviárias por produto, alinhado à metodologia de custos de referência desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas e com vistas a atender aos Acórdãos 1570/2016-TCU-Plenário e 84/2020-TCU-Plenário. O documento encaminha o novo modelo de Termo de Referência e seus anexos e orienta que devem ser utilizados como subsídio para as futuras contratações dos serviços de supervisão de obras.

V.2. Análise

70. Em análise da documentação encaminhada, verifica-se que o DNIT expediu orientações que buscam atender às recomendações presentes nos subitens 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 84/2020. Para tanto, a Autarquia promoveu mudanças em sua sistemática de contratação, passando a adotar, como regra, critérios de medição e pagamento atrelados a produtos entregues. Nesse sentido, encaminhou o Termo de Referência padrão a todas as Superintendências Regionais, orientando que ele fosse utilizado nas próximas contratações de supervisão de obras. O Termo de Referência modelo passou a prever expressamente a sistemática de medição e pagamento por produto, detalhando os critérios de aferição, as unidades de medição e as condições para aprovação dos produtos pela fiscalização (Peça 124, p. 169-246).
71. Em consulta aos processos licitatórios de gerenciamento que utilizam o novo modelo de contratação (RDC 126/2020; RDC 341/2019 e RDC 321/2020), constatou-se a adoção, pelo DNIT, de critérios de pagamento baseados a produtos entregues mensalmente ou por demanda, com a apresentação da sistemática de medição e pagamento (peça 124, itens não digitalizáveis, 50600.027595/2019-78; SEI_50600.006209_2019_12; 50600.002178_2020_56).
72. Por sua vez, em análise a alguns editais de supervisão lançados entre 2022 e 2023 (peça 130) e seus respectivos processos licitatórios, conduzidos sob a égide da Lei 8.666/1993, verificou-se que eles também apresentam a sistemática de medição e pagamento por produto. Os instrumentos convocatórios preveem pagamentos condicionados à apresentação e aprovação de produtos, mensais ou por demanda, pela fiscalização.
73. Verifica-se, portanto, que o DNIT implementou a sistemática de medição e pagamento por produto nos processos licitatórios de gerenciamento e supervisão, conforme as orientações do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.
74. Ressalte-se, ademais, que podem existir situações em que o DNIT venha a adotar outro critério de medição, por entender que este melhor atende às peculiaridades do contrato ou do empreendimento em análise. Nesse ponto, o próprio voto do relator no Acórdão 84/2020 destacou que a recomendação 9.2.4 deveria ser dirigida ao DNIT como recomendação e não como determinação, justamente porque a IN-MPDG 5/2017 admite exceções ao modelo de pagamento com base em resultados (Anexo V, item 2.6). O normativo prevê, por exemplo, a possibilidade excepcional de remuneração por quantidade de horas de serviço (item 2.6, d.1.1) ou por postos de trabalho (item 2.6, d.1.2), desde que haja método de cálculo previamente definido. Nessas hipóteses excepcionais, torna-se relevante que a Autarquia estabeleça orientação formal e institucionalizada para que os critérios de medição sejam sempre devidamente justificados, em observância ao dever de motivação previsto no art. 50 da Lei 9.784/1999.
75. Nesse contexto propõe-se, nos termos do item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, considerar cumprida a determinação 9.1.5 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.

VI. Determinação 9.1.6 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.1.6. presente, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação com vistas a apurar os indícios de inexecução dos contratos de gerenciamento de obras em andamento em relação à gestão de seguros, à gestão da comunicação social e a atividades de controle e planejamento, em observância ao art. 66 da Lei 8.666/1993, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação;

76. A auditoria encontrou indícios de inexecução parcial e passividade das gerenciadoras em tarefas críticas, como gestão de seguros, gestão da comunicação social e atividades de controle e planejamento. A falta de execução dessas tarefas, apesar do pagamento, configura desperdício de recursos.

VI.1. Manifestação do DNIT (peças 111, 112, 124)

77. O DNIT, quanto à determinação 9.1.6 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, apresentou plano de ação para apuração de indícios de inexecução dos contratos de gerenciamento de obras em andamento, abrangendo gestão de seguros, gestão da comunicação social e atividades de controle e planejamento (peça 112, p. 7; e peça 111). A Autarquia informou que o plano foi elaborado com base nas diretrizes da Instrução Normativa 6/2019/DG/DNIT (Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade – PAAR).
78. O plano contempla objetivo geral, quantidade de contratos envolvidos (oito), ações a serem realizadas, responsáveis, prazos de implementação, situação de cada ação e observações pertinentes. Foi estruturado em cinco etapas: (i) notificação das empresas gerenciadoras para apresentação de manifestação sobre os indícios de irregularidades apontados pelo TCU; (ii) análise das manifestações apresentadas pelas gerenciadoras; (iii) notificação formal nos termos do artigo 5º da IN 6/2019/DG/DNIT; (iv) instauração de Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR), caso necessário, conforme os §§ 2º e 3º do art. 5º da referida IN; e (v) adoção de providências para ressarcimento do dano, caso seja constatada a culpa da empresa/consórcio, incluindo a atuação da autoridade competente e das unidades fiscalizadoras (peça 111).
79. Foram anexados ofícios de notificação e detalhamento das etapas, demonstrando o início da execução do plano (peça 124, p. 131-136).
80. Posteriormente, foram analisadas as manifestações encaminhadas pelas empresas gerenciadoras, com elaboração de notas técnicas que concluíram, em alguns casos, pela suficiência das evidências para comprovar o atendimento às obrigações contratuais, afastando a hipótese de inexecução. Nos casos em que permaneceram dúvidas, foram expedidas notificações formais com fundamento no art. 5º da IN nº 06/2019, solicitando esclarecimentos adicionais. (peça 124, p. 7-9)
81. Segundo informado, as etapas 4 (instauração de PAAR) e 5 (adoção de providências para ressarcimento ao erário) não foram necessárias nos contratos sob responsabilidade da Coordenação -Geral de Construção Rodoviária (TT-329/2010, TT-158/2015 e TT-1136/2014), uma vez que as irregularidades foram entendidas como sanadas após a análise dos documentos apresentados pelas contratadas. (peça 124, p. 7-9)
82. Em relação aos contratos fiscalizados pelas Superintendências Regionais, o DNIT destacou que algumas unidades, como Santa Catarina e Rio Grande do Sul, encaminharam documentação e concluíram pelo saneamento das irregularidades (peça 124, p. 156-168). Contudo, as Regionais de São Paulo e do Rio de Janeiro não atenderam às solicitações de adotar providências de sua competência para a efetivação do plano de ação quanto aos contratos TT- 227/2016, TT-1073/2010 e TT- 801/2009, mesmo após reiterações por meio dos Ofícios-Circulares 1403/2021/ACE - DG/DG/DNIT SEDE e 2957/2021/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (peça 124, p. 120-123). Essa omissão impossibilitou o integral cumprimento do plano de ação e, por consequência, da determinação da Corte de Contas (peça 124, p. 7-9).
83. Nesse contexto, o DNIT declarou ter esgotado os meios de cobrança junto às Regionais faltosas, sugerindo que os fatos fossem levados ao conhecimento da Direção Máxima da Autarquia, para que, no âmbito de suas competências regimentais, avaliasse a adoção de medidas voltadas à apuração da responsabilidade dos agentes que impediram o completo atendimento da decisão. (peça 124, p.9)

VI.2. Análise

84. Em sua manifestação, o DNIT apresentou plano de ação para apuração de indícios de inexecução dos contratos de gerenciamento de obras em andamento à época da auditoria operacional, abrangendo gestão de seguros, gestão da comunicação social e atividades de controle e planejamento, em observância ao art. 66 da Lei 8.666/1993. O documento

contemplou objetivo geral, medidas a serem adotadas, responsáveis, prazos e etapas de execução.

85. O plano foi estruturado em cinco etapas, das quais as três primeiras (notificação das contratadas, análise das manifestações e notificações formais nos termos da IN 6/2019) foram executadas no âmbito dos contratos sob responsabilidade da Coordenação Geral de Construção Rodoviária (TT-158/2015 e TT-1136/2014).
86. As notas técnicas referentes aos contratos TT-158/2015 (Nota_Tecnica_2) e TT-1136/2014 (Nota_Tecnica_34) concluíram que não era possível afirmar que houve inexecução contratual em relação à gestão de seguros e que não houve prejuízo ao erário neste caso. Também afirmaram que quanto à gestão da comunicação social e às atividades de controle e planejamento, as evidências apresentadas pareciam ser suficientes para comprovar o atendimento aos respectivos Editais (peça 124, itens não digitalizáveis, 50600.004910/2020-22 e 50600.004911 /2020-77).
87. Em relação ao contrato TT-329/2010, a gerenciadora alegou que não houve previsão no edital respectivo de gestão de seguros, conforme a auditoria já havia apresentado (peça 75, p. 127). E quanto à gestão de comunicação social e atividades de planejamento e controle, apresentou documentação quanto aos pontos trazidos pela auditoria (peça 124, itens não digitalizáveis, 50600.004909/2020-06).
88. O DNIT, por sua vez, concluiu que as justificativas encaminhadas pela gerenciadora foram suficientes para comprovar o atendimento do contido no Edital 818/2009, de forma que não houve inexecução contratual (peça 124, itens não digitalizáveis, 50600.004909/2020-06).
89. Assim, as etapas subsequentes (instauração de PAAR e adoção de providências para ressarcimento) não foram consideradas necessárias nesses casos. (peça 124, itens não digitalizáveis, 50600.004909/2020-06, 50600.004910/2020-22 e 50600.004911 /2020-77)
90. Em relação aos contratos sob responsabilidade das Superintendências Regionais de Santa Catarina (TT-657/2014) e do Rio Grande do Sul (TT-388/2017), constatou-se que ambas encaminharam manifestações à Coordenação Geral do DNIT.
91. A primeira, por meio do Ofício 144246/2020/SECONT - COENGE - SC/COENGE - CAF - SC/SRE – SC (peça 124, p. 156-164), no qual concluiu, que não foi identificado qualquer indício de inexecução contratual. Neste caso, a gerenciadora, apesar de apresentar suas justificativas quanto aos indícios constantes no Acórdão 84/2020, não trouxe documentos para corroborar sua manifestação. A Superintendência de Santa Catarina, por sua vez, apresentou árvore de documento de processo do SEI e alguns recibos de depósitos de seguro, afirmando haver um controle efetivo de seguros por parte da gerenciadora. Em relação à comunicação social, verifica-se que algumas informações trazidas são similares as já apresentadas na evidência 54, peça 65, p. 26-32. Apesar de não ter sido apresentado portal específico, foram anexados diversos *releases*, produzidos pela comunicação social, no site do próprio DNIT. Ademais, o DNIT afirma que o relatório mensal da gerenciadora passou a incluir em seus anexos documentos referentes ao serviço desempenhado pela comunicação social, os quais poderiam ser analisados por meio do processo SEI 50616.000519/2018-65. Por fim, a Superintendência alega que o relatório mensal estava se adequando às solicitações da Coordenação-Geral de Construção e anexou documentos gerados no SEI para comprovar algumas atividades de gerenciamento, que podem ser observados em consulta ao processo SEI 50600.019608/2020-79.
92. Já o Rio Grande do Sul por meio de Despacho administrativo (peça 124, p. 165-168), no qual registrou que todas as demandas realizadas pela regional foram atendidas pela gerenciadora, sem que houvesse inexecução do objeto, apenas adequação dos recursos financeiros disponibilizados pelo DNIT. Todavia, a Regional apenas afirma que são justificadas as considerações apresentadas pela gerenciadora, sem apresentar análise

específica quanto aos indícios de irregularidade de gestão de seguros, comunicação social e atividades de controle e planejamento. A gerenciadora também não apresentou qualquer documentação que corroborasse sua manifestação (peça 134, p. 3-12).

93. Em relação a este contrato, o Relatório de Auditoria (peça 75, p. 127-130) apontou que, conforme evidências 53 (peça 64), 43 (peça 54) e 44 (peça 55), a gestão de seguros não foi executada, e que, conforme evidência 58 (peça 69) foi verificada a ausência de proatividade da gerenciadora. Ainda, a própria Regional alegou, à época, não terem sido realizadas tarefas de comunicação social.
94. Ademais, ao se analisar a medição acumulada do contrato 388/2017 até 29/2/2020 (peça 134, p. 13-15), período anterior a manifestação da gerenciadora (24/3/2020), verificou-se que houve pagamento de profissional pleno – comunicação social. Dessa forma, a falta de documentação que comprove a execução dessa atividade obsta o cumprimento integral do plano de ação. Ressalta-se, contudo, que o valor pago corresponde a apenas 0,64% do valor total acumulado do contrato verificado em fevereiro de 2020.
95. Em relação aos contratos sob responsabilidade das Superintendências Regionais de São Paulo e do Rio de Janeiro (TT-801/2009, TT- 227/2016, TT-1073/2010), apesar das reiteraões para adoção de providências, as informações não foram encaminhadas à Coordenação-Geral de Construção Rodoviária.
96. Dessa forma, assim como na determinação 9.1.1, foram solicitados esclarecimentos ao DNIT quanto a ausência de informações dessas superintendências, tendo sido encaminhadas, em resposta, informações quanto aos contratos restantes (peças 129 e 134).
97. No caso do contrato TT-801/2009, a Superintendência Regional do Rio de Janeiro relatou que o consórcio contratado apresentou esclarecimentos quanto aos indícios de inexecução contratual. Após análise dos esclarecimentos prestados, o DNIT não constatou elementos que justificassem a instauração de Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR), tampouco a adoção de medidas sancionatórias, tendo em vista que as supostas irregularidades inicialmente apontadas teriam sido devidamente esclarecidas e não restaram configuradas (peça 134, p.16-19).
98. Em consulta ao processo SEI 50600.028310/2020-50, a gerenciadora, por meio da Carta 1102GE – GR – CA.0932 alega que o Edital de Licitação 187/2009 não previu a execução da gestão de seguros, fato que já havia sido constatado pela auditoria (peça 75, p. 127). Quanto à comunicação social, o DNIT entende que o Termo de Referência não previu expressamente essa atividade, sendo a divulgação do empreendimento a atividade gerencial similar, em que foi anexado o *web site* criado. Ademais, foram anexados vários documentos para comprovação das atividades gerenciais, os quais foram acatados pela Autarquia (peça 134, p.16-26 e itens não digitalizáveis, 50600.028310/2020-50). O DNIT também informou que o contrato estava paralisado desde 20/12/2018.
99. Em relação aos contratos TT-1073/2010 e TT-227/2016, a Superintendência Regional de São Paulo informou que as contratadas cumpriram com suas obrigações contratuais, não sendo necessária a apuração de irregularidades por meio de PAAR (peça 134, p. 27-29).
100. O DNIT alega que o contrato TT-1073/2010 fora paralisado em 1/4/2020 e que, quanto a gestão de seguros e atividades de controle e planejamento as atividades realizadas estavam registradas nos relatórios mensais, os quais, contudo, não foram encaminhados (peça 134, p. 27-29). Registra-se que o Relatório de Auditoria já havia apresentado que não houve previsão no edital correspondente de gestão de seguros e atividades na área de gestão de comunicação social (peça 75, p. 127-128).
101. Por fim, a Superintendência de São Paulo esclarece que o contrato TT-227/2016 foi paralisado em 1/8/2020 e que a gerenciadora cumpriu com suas atribuições editalícias antes da paralisação, o que poderia ser verificado por meio de relatórios, cartas e e-mails. Entretanto, tais documentos não foram anexados para demonstrar as atividades de

comunicação social e de controle e planejamento. Adicionalmente, a gerenciadora não se manifestou quanto aos indícios de inexecução apontados no Acórdão 84/2020 (peça 134, p. 30-39). Conforme Relatório de Auditoria, contudo, a gerenciadora já havia criado portal do empreendimento, o qual era público e continha informações gerais e atualizadas. Quanto a gestão de seguros, o edital de gerenciamento não contemplou essa tarefa.

102. Ressalta-se que, assim como informado na análise da determinação 9.1.1, todos os contratos de gerenciamento foram substituídos em 2021 por novos instrumentos contratuais e por sistemática diversa, em que se adota como critério de pagamento a entrega de produtos.
103. Assim, considerando a ausência de documentação que demonstrem a realização das atividades das Regionais do Rio Grande do Sul e de São Paulo, fica obstado o cumprimento integral do plano de ação. No entanto, considerando que todos os contratos já foram substituídos há um tempo considerável, considerando a ausência de informações de que as atividades não foram realizadas, o valor pouco relevante pago à gerenciadora referente ao contrato 388/2017, assim como a elaboração do plano e sua implementação para a maior parte dos contratos, propõe-se considerar a determinação parcialmente cumprida nos termos do item 32.5.4 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.
104. Embora tal situação pudesse ensejar a aplicação de sanções administrativas, a prescrição punitiva já ocorreu, conforme item XIII desta instrução, não sendo possível responsabilizar os agentes envolvidos. Recomenda-se, ainda, a dispensa da continuidade do monitoramento, com fundamento no inciso II do parágrafo único do art. 16 da Resolução TCU 315/2020.

VII. Recomendação 9.2.1 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.2.1. apresentar no Sistema de Supervisão Rodoviária Avançada (Supra):

9.2.1.1 a Curva S dos contratos de obra, juntamente com a curva S dos respectivos contratos de supervisão e gerenciamento;

9.2.1.2. o Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) do executante da obra;

9.2.1.3. a publicação do Boletim de Desempenho Parcial das empresas supervisoras.

105. A auditoria identificou a necessidade de maior transparência e controle. O sistema SUPRA não permitia a análise conjunta da Curva S (obra e supervisão), dificultando a detecção rápida do descompasso financeiro. Além disso, o Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) da executante não era disponibilizado na maioria dos contratos, e a publicação do BDP era ausente. A recomendação visa tornar a fiscalização mais eficiente e dar maior publicidade aos controles de qualidade e desempenho.

VII.1. Manifestação do DNIT (peça 112; e peça 124)

106. O DNIT informou que acatou as recomendações constantes nos subitens 9.2.1, 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.1.3, tendo-as incorporado ao Sistema SUPRA, conforme demonstrado nas figuras encaminhadas na peça 124, p. 9-10.
107. A Autarquia destacou que o painel gerencial passou a apresentar a Curva S dos contratos de obra, supervisão e gerenciamento (9.2.1.1), bem como a possibilidade de upload do Plano de Gestão da Qualidade – PGQ pela supervisora (9.2.1.2), apresentando as telas do SUPRA com essas informações. Quanto ao Boletim de Desempenho Parcial (9.2.1.3), o DNIT informou sobre a edição da Instrução de Serviço 20/2019, que regulamentou a avaliação das empresas supervisoras e cuja implementação estava em fase final de integração ao novo SUPRA (peça 124, p. 9-10).

VII.2. Análise

108. Em análise do sistema SUPRA verificou-se que no Painel Gerencial do contrato é

possível visualizar a Curva S dos contratos de obra em conjunto com a curva S dos respectivos contratos de supervisão e gerenciamento, permitindo identificar eventuais desvios entre as execuções.

109. Quanto aos itens 9.2.1.2 e 9.2.1.3, apesar de se verificar que o Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) do executor da obra e o Boletim de Desempenho Parcial (BDP) das empresas supervisoras podem ser obtidos no sistema SIAC, não foi identificado no SUPRA a disponibilidade dessas informações.
110. Considerando que apenas a Curva S foi incorporada ao sistema SUPRA, propõe-se considerar implementada a recomendação 9.2.1.1, e parcialmente implementadas as recomendações 9.2.1.2 e 9.2.1.3, conforme itens 32.5.1 e 32.5.4, respectivamente, dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.

VIII. Recomendações 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.2.2. incluir, nos próximos editais de supervisão e gerenciamento de obras, cláusula contratual ou elemento no mapa de riscos, previsto no art. 26 da IN-MPDG 5/2017, prevendo a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento;

9.2.3. incluir nos próximos editais de supervisão e gerenciamento de obras providências com o intuito para que a contratada realize a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços, conforme disposto no art. 69, da IN-MPDG 5/2017;

111. O modelo contratual permitia que a remuneração das empresas de supervisão e gerenciamento se mantivesse estável, mesmo quando as obras estavam lentas ou paralisadas, o que gerava o desequilíbrio econômico-financeiro. A auditoria propôs alocar o risco de gestão do ritmo à contratada.
112. Além disso, em vista da necessidade de novas licitações para supervisão e gerenciamento (dado o limite de 25% de aditivo), a auditoria observou que a falta de transição adequada poderia causar perda de informações e retrabalho para a empresa sucessora.
113. Preliminarmente, destaca-se que as recomendações constantes dos itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, por serem complementares, serão analisadas conjuntamente nesse tópico.

VIII.1. Manifestação do DNIT (peça 112, p. 8-9; e peça 124, p. 10-11)

114. O DNIT informou que acatou essas recomendações e expediu o Ofício-Circular 1045/2020/CGCONT/DIR/DNIT SEDE a todas as Superintendências Regionais, orientando que, nos próximos editais de supervisão de obras que não pudessem aguardar o novo modelo por produto que estava sendo desenvolvido, fossem incluídas essas recomendações (peça 124, p. 10-11 e p. 124-126).
115. Em relação à recomendação 9.2.2, o DNIT também encaminhou, por meio deste ofício, modelo de mapa de risco (peça 124, item não digitalizável, Riscos_Supervisoras) e sugestão de cláusula (peça 124, item não digitalizável, Clausula) a ser incluída nos editais de licitação.
116. Posteriormente, informou que a matriz de riscos foi anexada ao novo modelo de Termo de Referência de contratos de supervisão. Além disso, o novo Termo de Referência passou a conter cláusula específica sobre alocação de risco (peça 124, p. 11).
117. Quanto ao subitem 9.2.3, o DNIT esclareceu no referido Ofício-Circular 1045/2020/CGCONT/DIR/DNIT SEDE que, segundo o art. 69 da IN-MPDG 5/2017, os fiscais do contrato já devem promover as atividades de transição contratual. Dessa forma,

orientou aos fiscais que, quando do encerramento dos contratos, exijam das empresas supervisoras a elaboração e entrega de relatório final circunstanciado, de modo a realizar a transição contratual, o qual deve possibilitar a transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações (peça 124, p. 11 e 126).

118. Adicionalmente, informou que no novo modelo de Termo de Referência, incluiu cláusulas específicas sobre a transição contratual, exigindo relatório final circunstanciado e a obrigatoriedade de entrega de *as built* para cada lote de obra, consolidando dados físico-financeiros, indicadores de desempenho, comparativo de escopo, custo e prazo em relação ao contratado e ao efetivamente entregue, bem como os principais motivos dos eventuais desvios (peça 124, p. 11).
119. Cabe ressaltar que as manifestações do DNIT quanto às recomendações 9.2.2 e 9.2.3 foram direcionadas aos contratos de supervisão.

VIII.2. Análise

120. Em análise da documentação apresentada, quanto aos contratos de supervisão, observa-se que o DNIT adotou providências para o atendimento das recomendações 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário. O órgão expediu o Ofício-Circular 1045/2020/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (peça 124, p. 124-126), orientando as superintendências regionais e os fiscais a incluírem, nos próximos editais de supervisão que não pudessem aguardar o novo modelo por produto, cláusula contratual e mapa de riscos prevendo a diminuição da equipe das contratadas nos casos de redução do ritmo das obras ou paralisação total. Ademais, orientou os fiscais quanto à transição contratual (peça 124, p. 10-11).
121. Em relação ao Termo de Referência, esse estabelece que caberá a supervisora no item 5.1.6 (peça 124, p. 169-244):

A responsabilidade pelo dimensionamento dos profissionais em conformidade com a necessidade dos serviços e deverão ser comprovados por meio da Matriz de Responsabilidade, devendo ser submetido à Fiscalização para avaliação, prevendo a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.

122. Apresenta também cláusulas sobre alocação de risco com inclusão de matriz de riscos (item 27) que prevê a adequação da equipe da contratada, conforme a necessidade de ajuste ao ritmo das obras (peça 124, p. 169-244).
123. Por fim, o novo modelo de Termo de Referência inclui cláusulas sobre a transição contratual (item 16.14; e 26.2.3). O item 16.14 exige da supervisora a transferência de conhecimento no encerramento do contrato. Essa diretriz é reforçada no item 26.2.3, que especifica que, no último mês de contrato, a supervisora deverá apresentar um "Relatório Final circunstanciado de modo a realizar a transição contratual, o qual deve possibilitar a transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações" (peça 124, p. 169-244).
124. Este novo Termo de Referência foi formalmente encaminhado às unidades descentralizadas, com indicação de que deverá ser adotado em futuras contratações (peça 124, p. 11 e p. 245-246).
125. Considerando que a manifestação do DNIT se concentrou nos contratos de supervisão, a análise das recomendações 9.2.2 e 9.2.3 relativas aos contratos de gerenciamento foi realizada com base nos processos SEI referentes às respectivas licitações (50600.006209_2019_12; 50600.027595/2019-78; 50600.002178_2020_56; 50600.003321_2020_27), conforme consta na peça 124 (item não digitalizável).
126. Os editais de gerenciamento contêm cláusulas sobre aditivos e reequilíbrio econômico-financeiro (Cláusula 24 do Edital 341/2019-00; Cláusula 11 da minuta do contrato do

Edital 324/2020-00 e Edital 126/2020-00; Cláusula 13 da minuta do contrato e 24 do Edital 321/2020-00). Essas cláusulas tratam da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em casos de caso fortuito, força maior ou alteração de projeto. Contudo, elas não incluem uma previsão explícita para a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas especificamente nos casos de redução do ritmo das obras ou paralisação total com o objetivo de manter o equilíbrio econômico-financeiro, conforme exigido pela recomendação 9.2.2 e presente no Termo de Referência dos contratos de supervisão (5.1.6). As minutas dos contratos do Edital 324/2020-00 e Edital 126/2020-00 apenas estabelecem que caso fortuito ou força maior que estejam previstos na Matriz de Risco são de responsabilidade da contratada.

127. Consta nos processos SEI o documento Mapa de Riscos, o qual identifica o risco de redução do ritmo das obras ou paralisação total e prevê, como ações de contingência, a adequação de equipe, adequação de cronograma, aditivo de prorrogação de prazo sem reflexo financeiro e reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Todavia, tais ações e o mapa não estão previstos como cláusulas ou anexos no termo de referência, contrato ou edital.
128. Adicionalmente, nos editais há cláusula em que compete ao fiscal do contrato comunicar formalmente à gerenciadora as decisões relativas às quantidades de profissionais e/ou técnicos a serem mobilizados e/ou desmobilizados, de forma que não haja ociosidade de quantitativos e que a equipe atenda plenamente ao ritmo de execução dos serviços. Além disso, a capacidade de intervenção do DNIT sobre a equipe é reforçada pelo item 1.2.15.1 dos editais, que define o Regime de Execução por Empreitada por Preço Unitário. Esse item estabelece que caberá à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, juntamente com a Coordenação-Geral de Construção Rodoviária e o Fiscal do contrato, autorizar a mobilização e/ou desmobilização de recursos previstos nos itens que integram o orçamento do contrato, na medida em que exigir o ritmo de andamento dos trabalhos.
129. Por fim, os editais substituíram o critério de pagamento por "homem/mês" pelo modelo de pagamento por produtos entregues.
130. Dessa forma, considera-se atendida esta recomendação para os contratos de gerenciamento dada a implementação de mecanismos contratuais e de remuneração que buscam manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.
131. Em relação à recomendação 9.2.3, os editais e termos de referência de gerenciamento preveem a entrega de relatórios pela contratada e a consolidação de informações sobre o empreendimento. Por exemplo, o "Relatório Final – Avaliação Global do(s) Empreendimento(s)" contém um extrato global do empreendimento, incluindo dados físico-financeiros e indicadores de desempenho. Ademais, existem cláusulas que tratam da aprovação de produtos pela fiscalização e da possibilidade de a fiscalização solicitar deslocamento de equipes e consolidação de informações em relatórios mensais.
132. Todavia, tais previsões não equivalem à inclusão de cláusula contratual específica que obrigue a contratada a realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, nem garantem a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa, conforme recomendado pelo TCU e previsto no art. 69 da IN-MPDG 5/2017. A referência genérica à responsabilidade dos fiscais e à entrega de relatórios finais não supre a necessidade de previsão contratual clara e objetiva, que vincule a contratada e permita à Administração exigir, de forma inequívoca, a transferência de conhecimento e a continuidade dos serviços.
133. Dessa forma, propõe-se considerar implementada a recomendação 9.2.2, conforme item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.



134. E, embora tenha havido atendimento da recomendação nos contratos de supervisão, não se verificou previsão contratual clara nos contratos de gerenciamento. Assim, propõe-se considerar parcialmente implementada a recomendação 9.2.3, nos termos do item 32.5.4 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.
135. Assim, considera-se implementada a recomendação 9.2.2 para os contratos de supervisão e gerenciamento, e a recomendação 9.2.3 para os contratos de supervisão. Para os contratos de gerenciamento, a recomendação 9.2.3 foi parcialmente implementada.

IX. Recomendação 9.2.4 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.2.4. adotar como critério de pagamento para os serviços de supervisão e gerenciamento de obras de construção, de acordo com, os art. 28 e Anexo V da IN-MPDG 5/2017 e com a jurisprudência dessa Corte de Contas, a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento;

136. O critério de pagamento por produto/resultado era recomendado para substituir o ineficiente homem/mês.

IX.1. Manifestação do DNIT (peça 112; e peça 124)

137. Visando o cumprimento do item 9.2.4, o DNIT informou ter desenvolvido um novo modelo de contratação de gerenciamento por produto, com base nos estudos elaborados pela Fundação Getúlio Vargas (Relatório Técnico R8, do Contrato 559/2018). Esclareceu ainda que, em relação aos contratos de supervisão, confeccionou um termo de referência modelo de contratação por produto e o encaminhou às regionais para ser utilizado nos próximos processos licitatórios (peça 124, p. 11-12).
138. Segundo a Autarquia, o novo modelo de supervisão é amplo e complexo, demandando a participação integral das áreas técnicas e das Superintendências Regionais, e contempla doze produtos pré-estabelecidos. A estrutura proposta divide-se em:

- produto fixo mensal (P1 e P2): correspondente a uma equipe mínima para coordenação técnica, administrativa e de acompanhamento das obras, dimensionada conforme o porte do empreendimento.
- produtos por demanda (P3 a P12): correspondentes a equipes e atividades específicas, como levantamentos topográficos, estudos e análises técnicas, ensaios, revisões de projetos, levantamentos de serviços remanescentes e consultorias especializadas.

IX.2. Análise

139. Em análise da documentação, observa-se que no modelo de supervisão, o Termo de Referência (TR) (peça 124, p. 169–244) define doze produtos: os dois primeiros consistem em relatórios de coordenação e acompanhamento, de frequência mensal, e os demais (P3 a P12) correspondem a produtos por demanda. O TR estabelece que os pagamentos devem ocorrer por meio de medições mensais, cujos valores serão obtidos com o produto dos quantitativos efetivamente executados, pelos respectivos preços unitários propostos, e somente após aprovação da fiscalização.
140. Os preços contratados abrangem todos os custos diretos e indiretos da execução, constituindo a única forma de remuneração da contratada. Para aceitação dos produtos, exige-se: (i) manutenção de indicadores de desempenho nos conceitos “bom” ou “excelente”; (ii) cumprimento dos serviços mínimos listados no item “Atividades” do TR; e (iii) avaliação da qualidade dos relatórios pela fiscalização com base nos Critérios de Avaliação dos Serviços (CAS) e na Instrução de Serviço 20/DG/DNIT (peça 124, p. 330-376). Os produtos podem ser rejeitados e devolvidos em caso de não conformidade, com risco de abertura de processo administrativo em caso de reincidência.
141. O Termo de Referência segmenta as atividades em produtos específicos e adota critérios

objetivos de avaliação (CAS) como indicadores de desempenho. Esses critérios abrangem aspectos como assiduidade, pontualidade, completude e qualidade técnica dos relatórios, além do atendimento às demandas da fiscalização. A aceitação dos produtos está condicionada à obtenção de desempenho classificado como “bom” ou “excelente”, funcionando como filtro mínimo de qualidade. O documento também prevê a rejeição de entregas não conformes e a responsabilização da contratada em caso de reincidência.

142. Dessa forma, a adequação do pagamento é feita por meio do mecanismo de aceitação do produto: o resultado insatisfatório (abaixo do conceito "Bom") leva à rejeição do produto, e conseqüentemente, à não ocorrência do pagamento correspondente.

143. Ademais, o TR também incorpora mecanismos de controle que buscam evitar o pagamento por pessoal ocioso ou não efetivamente mobilizado. Para fins de medição e pagamento, a supervisora deve apresentar documentação que prove a atividade dos profissionais, por meio de declaração formal da participação individual, lista dos profissionais vinculados ao produto e medição (planilha de profissionais e matriz de responsabilidade), e a comprovação da mobilização efetiva.

144. Paralelamente à análise do TR encaminhado quanto aos processos licitatórios de supervisão, foi realizada análise nos processos licitatórios de gerenciamento (RDC Eletrônicos 126/2020, 341/2020 e 321/2020). (peça 124, 50600.027595/2019-78, 50600.006209_2019_12; 50600.002178_2020_56, item não digitalizável.)

145. Nos certames de gerenciamento, verificou-se que os editais estruturaram a contratação em três produtos principais:

- produto 1 – Relatórios mensais consolidados das atividades realizadas pela gerenciadora;
- produto 2 – Relatórios técnicos por demanda de acompanhamento e controle de obras e serviços de construção; e
- produto 3 – Relatórios por demanda de apoio e assessoramento especializado no gerenciamento dos empreendimentos de construção rodoviária.

146. Nos processos licitatórios de gerenciamento, assim como nos de supervisão, a sistemática de pagamento é estruturada em produtos que correspondem a relatórios periódicos entregues mensalmente ou por demanda e que contemplam os serviços mínimos previstos no item “atividades” do termo de referência. Também é previsto que os pagamentos somente sejam realizados após a entrega, aceitação e aprovação dos produtos pela fiscalização, estabelecendo, portanto, um mecanismo de controle igual ao observado nos contratos de supervisão.

147. Adicionalmente, os termos de referência desses certames também incluem os Critérios de Avaliação dos Serviços (CAS).

148. A análise mostra que o DNIT alterou a sistemática de contratação de supervisão e gerenciamento, substituindo o modelo baseado em homem/mês por estrutura organizada em produtos. Os contratos preveem rejeição de entregas não conformes e responsabilização da contratada em caso de reincidência, tendo incorporado também os Critérios de Avaliação dos Serviços.

149. Diante do exposto, tanto o Termo de Referência quanto os processos licitatórios de gerenciamento contemplam a exigência de adoção do critério de pagamento por produto ou resultado alcançado, com níveis esperados de qualidade e respectivas adequações de pagamento.

150. Considerando a adoção do critério de pagamento por produto nos contratos de supervisão e gerenciamento, propõe-se considerar implementada a recomendação 9.2.4, com base no item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.

**X. Recomendação 9.2.5 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário**

9.2.5. revisar a IS DG DNIT 3/2016, para que seja obrigatória a inclusão do PVEGQ nos relatórios mensais da empresa supervisora, contendo todos os ensaios realizados tanto pela empresa executora da obra quanto pela supervisora;

151. A auditoria verificou que o Plano de Verificação da Efetividade da Gestão da Qualidade (PVEGQ) não era apresentado em boa parte dos relatórios de supervisão. A Instrução de Serviço vigente não exigia sua inclusão. A recomendação visa revisar o normativo para tornar a inclusão do PVEGQ e dos ensaios realizados (pela supervisora e pela executora) obrigatória nos relatórios, garantindo o efetivo controle da qualidade.

X.1. Manifestação do DNIT (peça 124)

152. O DNIT informou que, em atendimento ao subitem 9.2.5 do Acórdão, foi editada a Instrução de Serviço 20/DG/DNIT, de 22/10/2019 (peça 124, p. 330-376), que substituiu a IS DG 3/2016. A nova instrução incluiu, no item 32.3, a obrigatoriedade de inclusão do Plano de Verificação da Efetividade da Gestão da Qualidade (PVEGQ) nos relatórios mensais das empresas supervisoras (peça 124, p. 12).
153. O item 32.3 estabelece que o PVEGQ deve ser elaborado em conformidade com os normativos vigentes e o Plano da Qualidade aprovado. Além disso, exige a elaboração de um parecer consolidando os resultados obtidos, expondo as conclusões obtidas a partir dos resultados de ensaios, e recomendações necessárias para a continuidade dos trabalhos. O parecer deve incluir um comparativo entre os resultados apresentados pela construtora e os obtidos pela equipe da supervisora (peça 124, p. 12 e 330-345).
154. O DNIT também destacou que essas obrigações e responsabilidades foram incorporadas ao novo modelo de Termo de Referência (peça 124, p. 12).

X.2. Análise

155. A manifestação apresentada pela Autarquia demonstra que houve a revisão da IS DG 3/2016, conforme recomendado no subitem 9.2.5 do Acórdão, com a edição da Instrução de Serviço 20/DG/DNIT, de 22/10/2019. A nova norma inclui o item 32.3, que trata do PVEGQ, como tópico integrante dos relatórios mensais das empresas supervisoras. E, a análise do conteúdo do item 32.3, revela que as disposições atendem aos requisitos estabelecidos no Acórdão, uma vez que apresenta a exigência de elaboração de um parecer consolidado com as conclusões obtidas a partir dos resultados dos ensaios e prevê um comparativo entre os resultados obtidos pela construtora e pela supervisora (peça 124, p. 12 e 330-345).
156. Além disso, houve a incorporação dessas obrigações no novo modelo de Termo de Referência, conforme itens 5.1.23, 6.7.3, 7.5.1.20, 25.24.3, 26.6.2, deste documento encaminhado (peça 124, p. 12 e 169-244).
157. Cabe ressaltar que, em consulta ao site do DNIT, verificou-se que a Instrução de Serviço 20/DG/DNIT, de 22/10/2019 foi revogada e substituída pela Instrução Normativa 51/DNIT SEDE, de 3/9/2021 (peça 135), a qual manteve as diretrizes para os relatórios de supervisão e para o tópico de "Gestão da Qualidade", que trata do PVEGQ.
158. Dessa forma, propõe-se considerar implementada a recomendação 9.2.5, nos termos do item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.

XI. Recomendações 9.2.6 e 9.2.8 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.2.6. elaborar documento (roteiro, manual, norma, etc.) que oriente os fiscais de obras quanto aos procedimentos passíveis de serem adotados quando houver dúvida quanto à fidedignidade dos resultados de ensaios realizados por empresas contratadas, incluindo a possibilidade de realização de contraprova;

9.2.8. promover a padronização das atividades de fiscalização levando em conta os critérios de avaliação da

supervisora, utilizando o IMR, previsto na IN-MPDG 5/2017

159. Muitos fiscais expressaram a falta de meios e procedimentos para realizar a contraprova dos resultados dos ensaios apresentados pelas supervisoras. Essa ausência comprometia a confiança na fidedignidade dos resultados. Ademais verificou-se que os problemas de falta de padronização nas atividades de fiscalização persistiam.
160. Preliminarmente, destaca-se que as recomendações constantes dos itens 9.2.6 e 9.2.8 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, tiveram a manifestação conjunta por parte do DNIT, motivo pelo qual ambas serão analisadas neste mesmo tópico.

XI.1. Manifestação do DNIT (peça 112 e peça 124).

161. Com relação às recomendações constantes dos itens 9.2.6 e 9.2.8 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, o DNIT informou, em junho de 2020, que a Diretoria Executiva estava providenciando a atualização do Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos do DNIT, com consulta às setoriais e previsão de instituição de comissão para revisão do normativo, visando atender às recomendações do TCU. (peça 112, p. 16-19)
162. Posteriormente, o DNIT informa que foi publicada a atualização do Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos, por meio da Resolução 20, de 30/12/2020, no Boletim Administrativo 1, de 4/1/2021 (peça 124, p. 217-317).

XI.2. Análise

163. Em análise do Manual aprovado pela Resolução 20/2020 (peça 124, p. 247-317) verificou-se que ele apresenta orientações sobre a gestão e fiscalização contratual e orientações quanto aos procedimentos para medição, pagamento e recebimento de obras. O documento também prevê um tópico relativo à supervisão e ao gerenciamento, no qual são descritas as principais atividades e responsabilidades das empresas supervisoras e gerenciadoras, citando-se, entre as atribuições da gerenciadora, a possibilidade de realizar contraprovas visando verificar a qualidade dos serviços executados.
164. No que se refere à recomendação 9.2.6, não foi identificado no manual roteiro, capítulo ou seção específica que oriente, de forma clara e sistematizada, os fiscais de obras sobre os procedimentos a serem adotados quando houver dúvida quanto à fidedignidade dos resultados de ensaios realizados por empresas contratadas. Embora o documento mencione a realização de contraprovas, essa atribuição está vinculada à gerenciadora e não configurada como procedimento normativo a ser observado pelos fiscais.
165. Em análise do Termo de Referência modelo dos processos licitatórios de supervisão verifica-se que o documento exige que a empresa supervisora mantenha registros dos ensaios realizados e prevê a realização de ensaios de contraprova por demanda da fiscalização. Contudo, trata-se de uma obrigação da contratada, não de um procedimento padronizado para o fiscal do DNIT, não constituindo, portanto, roteiro, manual ou norma para orientar a atuação do fiscal em situações de dúvida quanto à fidedignidade dos ensaios.
166. Quanto à recomendação 9.2.8, também não foi identificada no manual referência ao IMR (Instrumento de Medição de Resultados) previsto na IN-MPDG 5/2017, nem a metodologia similar à essa instrução normativa para avaliação de desempenho e padronização das atividades de fiscalização quanto aos contratos de supervisão.
167. Contudo, em análise do Termo de Referência quanto à recomendação 9.2.8, verifica-se que ele prevê critérios de avaliação dos serviços (Critérios de Avaliação dos Serviços – CAS) conforme mencionado anteriormente.
168. Além disso, o Termo de Referência estabelece que as atividades desenvolvidas pela empresa supervisora serão solicitadas e coordenadas pela fiscalização do contrato, em

conformidade com o estabelecido na Instrução de Serviço 20, de 22/10/2019, ou instrução vigente, que definirá as prioridades e realizará o cronograma de atividades a serem desempenhadas pelas equipes, em conjunto com o responsável técnico da contratada. Tal previsão contribui para a padronização das rotinas de fiscalização e para a centralização do planejamento das atividades sob a responsabilidade do fiscal do contrato, em linha com o objetivo da recomendação 9.2.8 de promover maior uniformidade e controle sobre a atuação das empresas supervisoras.

169. No mesmo sentido, a Instrução de Serviço 20/DG/DNIT, de 22/10/2019, atualizada pela Instrução Normativa 51/DNIT SEDE, de 3/9/2021, estabelece procedimentos para o acompanhamento e supervisão de obras rodoviárias, com ênfase na padronização da elaboração e tramitação dos relatórios de supervisão, bem como na definição de critérios para avaliação da atuação das empresas supervisoras.
170. Em síntese, no que tange à recomendação 9.2.6, não foi identificado instrumento normativo que oriente, de forma clara e sistematizada, os fiscais de obras quanto aos procedimentos a serem adotados em caso de dúvida sobre a fidedignidade dos resultados de ensaios realizados por empresas contratadas.
171. Assim, propõe-se considerar não implementada a recomendação 9.2.6, nos termos do item 32.5.5 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.
172. Já a recomendação 9.2.8 foi atendida pelo DNIT, na medida em que o conjunto normativo (IN 51/2021) e o instrumento de contratação (TR) estabeleceram um sistema padronizado de fiscalização, relatórios e medição.
173. Propõe-se, portanto, considerar implementada a recomendação 9.2.8, com fundamento no item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.

XII. Recomendação 9.2.7 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário

9.2.7. revisar a IS DG DNIT 11/2016, com as seguintes sugestões:

9.2.7.1. exigência de justificativa pelas notas, conceitos e pareceres apresentados no Boletim de Desempenho Parcial (BDP), que atualmente é facultativa;

9.2.7.2. inclusão de mecanismos que definam, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço da empresa supervisora, e respectivas adequações de pagamento, a ser formalizado em instrumento de controle, a exemplo do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), previsto na IN-MPDG 5/2017, ou instrumento similar;

174. A avaliação de desempenho das supervisoras era considerada subjetiva e superficial, com a maioria das empresas recebendo notas altas sem as devidas justificativas. A recomendação propõe a revisão do normativo para exigir justificativas obrigatórias para as notas e incluir mecanismos objetivos, para aferir a qualidade real da prestação do serviço.

XII.1. Análise

175. No presente monitoramento, constatou-se que não houve manifestação do DNIT quanto à recomendação 9.2.7 do Acórdão. O Acórdão 84/2020 havia identificado que a Instrução de Serviço DG 11/2016 possuía fragilidades que contribuíam para a subjetividade na avaliação do desempenho das empresas supervisoras.
176. Contudo, em busca dos normativos vigentes da Autarquia, verificou-se que foi editada a Instrução Normativa 39/2021, que trata da metodologia de avaliação de desempenho de empresas de engenharia consultiva e de infraestrutura e que revoga a IS DG DNIT 11/2016.
177. A IN 39/2021 estabelece, em seu Art. 7º que:

O Fiscal Técnico ao realizar a medição mensal de determinado contrato abrangido por este normativo emitirá obrigatoriamente o Boletim de Desempenho Parcial - BDP, que espelhará a atuação da empresa no mês de referência da medição.

§ 1º Todos os conceitos atribuídos deverão ser justificados pelo Fiscal Técnico do contrato, não se admitindo que qualquer conceito seja atribuído sem a respectiva justificativa.

178. Verifica-se, assim, que a recomendação 9.2.7.1 foi atendida, uma vez que a IN 39/2021 tornou obrigatória a justificativa de todos os conceitos atribuídos no Boletim de Desempenho Parcial (BDP). Ademais, verifica-se que houve a revisão da IS DG DNIT 11/2016, conforme recomendado pelo Acórdão, por meio da edição da referida instrução normativa.
179. Em relação ao subitem 9.7.2.2, a IN 39/2021 revisou a metodologia para avaliação de desempenho das supervisoras de obras, em que detalha os critérios de avaliação das empresas consultivas em anexo específico. O Anexo III da IN 39/2021 detalha os "itens objeto de avaliação - empresas de engenharia consultiva", em que serão analisados equipamentos; pessoal/produto; instalações; cronograma físico; qualidade dos serviços e administração dos serviços.
180. Ainda, a IN 39/2021 estabeleceu que, obrigatoriamente, o processo de suporte documental da medição deverá estar relacionado ao processo de pagamento. Contudo, não instituiu mecanismo equivalente ao IMR previsto na IN-MPDG 5/2017, uma vez que não previu adequações no pagamento vinculadas ao desempenho aferido. O normativo apenas estabeleceu penalidades e eventual abertura de processo administrativo quando constatado desempenho insatisfatório, fato este que já estava previsto na IS DG DNIT 11/2016.
181. A análise do Termo de Referência padrão e da Instrução Normativa 51/DNIT SEDE apresenta diretrizes voltadas à padronização dos relatórios de supervisão e à definição de critérios objetivos para avaliação das empresas contratadas, conforme já abordado em itens anteriores.
182. Este mecanismo citado anteriormente – o pagamento condicionado à aprovação do produto, que por sua vez depende da obtenção de um conceito mínimo de desempenho ("bom" ou "excelente") – atende à recomendação 9.2.7.2, que buscava a adequação de pagamento em função dos resultados. A rejeição do relatório/produto (devido ao desempenho insatisfatório) resulta na não ocorrência do pagamento correspondente, configurando a adequação financeira em função do resultado aferido.
183. Dessa forma, propõe-se considerar implementada a recomendação 9.2.7, conforme item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.

XIII. Análise da Prescrição

184. Considerando o lapso temporal entre o início da Fiscalização 464/2017 e a presente instrução, entende-se necessária a análise sobre a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva neste processo. Esse entendimento ganha respaldo inclusive considerando a possibilidade de proposição de audiência de gestores do DNIT, em virtude do descumprimento parcial do item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, o qual é objeto deste monitoramento.
185. Segundo o art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso.
186. O inciso IV do referido art. 4º, por sua vez, determina que o termo inicial do prazo de prescrição é contado a partir da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a

irregularidade. O Relatório de Auditoria (peça 75), portanto, que foi juntado aos autos no dia 29/3/2019, marca o termo inicial do prazo de prescrição.

187. Em seguida, conforme inciso II do art. 5º da mesma resolução, a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração do fato, momento em que começa a correr novo prazo prescricional. O Acórdão 84/2020-TCU-Plenário que marca essa possibilidade é de 22/1/2020. Assim, por ser o primeiro marco interruptivo da prescrição principal, este é também o dia que marca o início da contagem de prazo da prescrição intercorrente, conforme § 3º do art. 8º da Resolução 344/2022.
188. Ademais, não se observam hipóteses que impeçam ou suspendam a prescrição conforme o art. 7º da Resolução-TCU 344/2022.
189. Prevê o caput do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 que incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Pela previsão do § 1º do mesmo artigo, a prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo. Já o § 2º prevê que causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a intercorrente.
190. Dessa forma, como as manifestações do jurisdicionado e termo de distribuição do processo, peças juntadas ao processo após o Acórdão 84/2020, não tem capacidade interruptiva, já correu o prazo da prescrição intercorrente. Cabe considerar, portanto, prescrita a pretensão punitiva em relação às irregularidades tratadas neste processo.

CONCLUSÃO

191. Trata-se de instrução de monitoramento quanto ao cumprimento das determinações e das recomendações constantes do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, que teve como relator o Ministro Bruno Dantas. O referido Acórdão abordou questões relacionadas à supervisão e gerenciamento de obras rodoviárias pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com foco na melhoria da eficiência, qualidade e controle dos contratos e serviços prestados.
192. No curso do monitoramento, foram analisadas as manifestações e documentos encaminhados pelo DNIT, bem como os elementos constantes dos autos, com vistas a aferir o atendimento das deliberações exaradas por esta Corte. As principais determinações e recomendações objeto de monitoramento referem-se, em síntese: (i) à apresentação de memórias de cálculo e justificativas para o dimensionamento das equipes técnicas; (ii) à adequação dos contratos de supervisão e gerenciamento ao ritmo efetivo das obras e à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; (iii) à observância do limite legal de 25% para aditivos contratuais; (iv) à adoção de critérios objetivos de medição e pagamento por produto; (v) à implementação de mecanismos de controle da qualidade e de avaliação de desempenho; (vi) à padronização e aprimoramento dos relatórios e procedimentos de fiscalização; e (vii) à apuração de indícios de inexecução contratual.
193. Após análise das informações prestadas pelo DNIT e dos documentos juntados aos autos, conclui-se que as determinações dos 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário foram consideradas cumpridas, tendo em vista a apresentação do plano de ação e a implementação de da sistemática de medição e pagamento por produto nos processos licitatórios de gerenciamento e supervisão (vide itens IV.2 e V.2 do exame técnico)
194. A determinação 9.1.2 foi considerada em cumprimento, uma vez que o DNIT apresentou plano de ação para ajustar os contratos de supervisão. Contudo, tendo em vista que os contratos analisados não estão mais vigentes, tornou-se extemporânea a verificação dos ajustes realizados. Ademais, considerando que a manutenção das condições inicialmente pactuadas e o equilíbrio econômico-financeiro devem ser observados em todos os contratos, e que houve a inclusão nos novos contratos de cláusulas que buscam manter seu equilíbrio econômico-financeiro, propõe-se considerar em cumprimento a

determinação 9.1.2 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, com a dispensa da continuidade do monitoramento, sem prejuízo de que a unidade técnica incluía nova ação de controle para avaliar a situação (vide item II.2 do exame técnico).

195. No que tange às determinações dos itens 9.1.1, 9.1.3 e 9.1.6, essas foram consideradas parcialmente cumpridas. No caso do item 9.1.1, a falta de análise crítica do DNIT quanto ao dimensionamento das equipes das gerenciadoras inviabilizou o cumprimento integral da determinação. Contudo, dada a perda superveniente de objeto, em razão da extinção dos contratos que estavam vigentes, e a adoção de novo modelo contratual com critério de pagamento baseado em produto e na fiscalização do dimensionamento e responsabilidades das contratadas por parte do DNIT, propõe-se considerar não mais aplicável esta determinação (vide item I.2 do exame técnico).
196. Quanto ao item 9.1.3, embora tenham sido expedidas orientações e incluídas cláusulas restritivas nos editais para que os aditivos contratuais observassem o limite legal de 25%, estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, persistem situações em que aditivos contratuais ultrapassaram o limite legal.
197. Entretanto, conforme apurado nesta instrução, já transcorreu o prazo prescricional para a pretensão punitiva, não sendo possível a aplicação de sanções administrativas aos responsáveis.
198. Adicionalmente, destaca-se que o mérito da matéria relativa à limitação dos aditivos contratuais está sendo objeto de reanálise no âmbito do processo TC 026.259/2024-9, em razão de consulta formalizada pelo DNIT a esta Corte. Considerando o princípio da economia processual e a necessidade de evitar decisões conflitantes, propõe-se a dispensa de nova deliberação sobre o mérito deste item nos presentes autos (vide item III.2 do exame técnico).
199. Já em relação ao item 9.1.6, embora o DNIT tenha apresentado plano de ação e implementado medidas para atender à determinação, o cumprimento integral foi prejudicado por limitações na documentação apresentada por algumas Superintendências Regionais. Contudo, considerando que todos os contratos já foram substituídos, a ausência de informações de que as atividades não foram realizadas e o valor pouco relevante pago à gerenciadora referente ao contrato 388/2017, propõe-se considerar a determinação parcialmente cumprida com a dispensa da continuidade do monitoramento. Embora tal situação pudesse ensejar a aplicação de sanções administrativas, a prescrição punitiva já ocorreu, conforme item XIII desta instrução (vide item VI.2 do exame técnico).
200. Em relação às recomendações, aquelas dispostas nos itens 9.2.1.1, 9.2.2, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 foram consideradas implementadas, tendo em vista a adoção de providências para inclusão de cláusulas contratuais e mapas de risco, a revisão de normativos internos, a padronização de critérios de avaliação e a incorporação de mecanismos de controle e de pagamento por produto nos contratos de supervisão e gerenciamento (vide itens VII.2, VIII.2, IX.2, X.2, XI.2, XII.1 do exame técnico).
201. A recomendação do item 9.2.3 foi considerada parcialmente implementada, pois, embora tenham sido incluídas previsões para transição contratual nos contratos de supervisão, não se constatou a mesma exigência de forma clara e objetiva nos contratos de gerenciamento (vide item VIII.2 do exame técnico).
202. Por fim, as recomendações dos subitens 9.2.1.2, 9.2.1.3 e 9.2.6, que tratam da implementação do PGQ e do BDP no sistema SUPRA e da elaboração de documento normativo para contraprova de ensaios, não foram implementadas (vide itens VII.2 e XI.2 do exame técnico).
203. Em relação aos itens 9.2.1.2 e 9.2.1.3, embora o DNIT tenha informado que o sistema SUPRA passou a permitir o upload do PGQ pela supervisora e que seria realizada a efetiva disponibilização do Boletim de Desempenho Parcial no SUPRA, a análise técnica

constatou que, na prática, estes documentos estão sendo obtidos apenas por meio do sistema SIAC (vide item VII.2 do exame técnico).

204. No que se refere à recomendação 9.2.6, não foi apresentada documentação que comprove a elaboração e implementação de documento normativo (roteiro, manual ou norma) que oriente de forma clara e sistematizada os fiscais de obras quanto aos procedimentos a serem adotados em caso de dúvida sobre a fidedignidade dos resultados de ensaios realizados por empresas contratadas, incluindo a possibilidade de realização de contraprova (vide item XI.2 do exame técnico).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

205. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração, propondo:

a) considerar cumpridas as determinações dos itens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário;

b) considerar em cumprimento a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, dispensando-se a continuidade do monitoramento, com base no inciso II do parágrafo único do art. 16 da Resolução TCU 315/2020;

c) considerar parcialmente cumpridas as determinações 9.1.1, 9.1.3 e 9.1.6 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário;

d) considerar implementadas as recomendações constantes dos itens 9.2.1.1, 9.2.2, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão citado na alínea acima;

e) considerar parcialmente implementada a recomendação do item 9.2.3;

f) considerar não implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1.2, 9.2.1.3 e 9.2.6 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário;

g) com fundamento no item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU, documento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, considerar não mais aplicável a determinação do item 9.1.1;

h) com fundamento no art. 2º da Resolução TCU 344/2022, considerar a prescrição intercorrente para eventual punição em razão do descumprimento parcial da determinação constante dos itens 9.1.3 e 9.1.6 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário;

i) juntar cópia da decisão que vier a ser proferida ao processo TC 026.259/2024-9;

j) dar ciência do Acórdão que vier a ser proferido ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e demais interessados, conforme dispositivo contido no art. 169, §1º, do Regimento Interno/TCU, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos; e

k) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 344/2022 e no art. 169, V, do



Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de monitoramento das determinações e recomendações expedidas por meio do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, proferido no âmbito de auditoria operacional sobre contratos de supervisão e de gerenciamento de obras rodoviárias sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Os ajustes se destinam a garantir a entrega das obras em conformidade com o custo, o prazo e a qualidade projetados.

2. A referida fiscalização identificou achados relevantes, tais como superdimensionamento de equipes técnicas, aditivos contratuais em percentual superior ao permitido pela Lei 8.666/1993, baixa confiança no controle tecnológico das obras e desperdício de recursos decorrente do modelo de remuneração por “homem-mês”.
3. Para facilitar a compreensão da matéria, apresento resumo das deliberações ora sob monitoramento, correlacionando-as com os respectivos subitens daquele acórdão:

a) determinações ao DNIT:

9.1.1: apresentação das memórias de cálculo das equipes e das suas responsabilidades quanto aos contratos de gerenciamento de obras em andamento, devendo, na hipótese de confirmação de superdimensionamento de equipe, promover a alteração unilateral do respectivo ajuste com vistas a suprimir os postos de trabalho excessivos;

9.1.2: entrega de plano de ação para adequar os contratos de supervisão e de gerenciamento então vigentes ao ritmo das obras correspondentes, principalmente nos casos de paralisia ou de enfraquecimento na evolução da construção, buscando, assim, manter o equilíbrio econômico-financeiro;

9.1.3: abstenção de celebrar aditivos superiores a 25% do valor inicial no caso de novos contratos;

9.1.4: elaboração de plano de ação relativo aos contratos de supervisão e de gerenciamento em andamento com o objetivo de respeitar os limites de alteração dispostos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993;

9.1.5: justificativa obrigatória para a escolha do critério de medição em novas licitações destinadas a esses tipos de contratação, especialmente nos casos em que se verifique ser inaplicável a adoção de critérios baseados na entrega de produtos ou em resultados alcançados;

9.1.6: apresentação de plano de ação com vistas a apurar, nos contratos de gerenciamento, indícios de inexecução dos serviços de gestão de seguros, de comunicação social e de controle e planejamento.

b) recomendações ao DNIT:

9.2.1: inclusão de Curva S (9.2.1.1), Plano de Gestão da Qualidade (9.2.1.2) e Boletim de Desempenho Parcial (9.2.1.3) no Sistema de Supervisão Rodoviária Avançada (SUPRA);

9.2.2 e 9.2.3: inserção de cláusulas que prevejam a possibilidade de redução de remuneração por ritmo lento da obra e de transição contratual — com transferência de conhecimento, de tecnologia e de técnicas empregadas, sem perda de informações — nos

próximos editais de licitação para contratação de supervisão e de gerenciamento;

9.2.4: adoção preferencial do critério de pagamento por produto ou resultado;

9.2.5: revisão da IS DG DNIT 3/2016 para que passe a considerar obrigatória a inclusão do Plano de Verificação da Efetividade da Gestão da Qualidade (PVEGQ) nos relatórios mensais da empresa supervisora;

9.2.6 e 9.2.8: elaboração de normativo que oriente os fiscais de obra quanto aos procedimentos passíveis de serem adotados no caso de haver dúvida em relação à fidedignidade dos resultados de ensaios realizados por empresas contratadas, incluindo a possibilidade de realização de contraprova e a utilização do Instrumento de Medição de Resultado (IMR);

9.2.7: revisão da metodologia de avaliação de desempenho das supervisoras com vistas a exigir justificativa pelas notas contidas no Boletim de Desempenho Parcial e prever mecanismos que definam — em bases compreensíveis, tangíveis e objetivamente observáveis — os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço.

4. Em sua análise de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) propõe considerar cumprida a maioria das medidas estruturantes contidas nas supracitadas deliberações, com ressalvas pontuais de não atendimento, opinando, ao final, pela dispensa da continuidade do monitoramento e pelo arquivamento do feito (peças 136 a 138).
5. Acolho em essência os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários seguintes.
6. No tocante ao subitem 9.1.1, o DNIT entregou as memórias de cálculo das equipes e a descrição de suas responsabilidades (documentos produzidos pelas gerenciadoras), deixando, contudo, de realizar análise crítica sobre a adequação do dimensionamento desses grupos. Embora a determinação tenha sido cumprida apenas parcialmente, concordo com a sugestão de dispensar o prosseguimento do seu monitoramento, tendo em vista que os contratos foram encerrados em 2021 e substituídos por outros com critério de pagamento por produto, e não mais por “homem-mês”. Dessa forma, houve mitigação do risco de despesas desnecessárias com esse serviço nos casos de obra paralisada ou com ritmo lento.
7. Relativamente ao subitem 9.1.2, a autarquia apresentou plano de ação e demonstrou ter envidado esforços a atender a este Tribunal ao orientar suas unidades a desmobilizar equipes de supervisão e de gerenciamento em obras paralisadas. Inclusive, os contratos originais já não mais produzem efeitos, e os novos termos de referência passaram a prever cláusulas de ajuste desses serviços ao ritmo de obra; considero, assim, a determinação cumprida.
8. No que tange ao subitem 9.1.3, apesar de o departamento haver expedido orientações às suas unidades e incluído cláusulas restritivas nos editais com vistas a que os aditivos contratuais observassem o limite legal de 25%, a AudRodoviaAviação identificou casos pontuais nos quais esse percentual foi extrapolado. Assim, considerando o caráter pedagógico das normas internas expedidas pela entidade, declaro a determinação parcialmente atendida.
9. Além disso, na linha sugerida no parecer antecedente, e com o intuito de evitar risco de decisões conflitantes, dispense a continuidade do monitoramento desse subitem em razão de a matéria estar sendo reanalisada no âmbito do TC 026.259/2024-9 — de relatoria do Ministro Augusto Nardes e pendente de apreciação por este Colegiado —, que trata de consulta formalizada pelo DNIT sobre a possibilidade de extrapolação desse parâmetro em casos de: a) situações excepcionais verificadas em contratos regidos pela Lei 8.666/1993 (revogada); e

- b) novos contratos celebrados à luz da Lei 14.133/2021; o assunto será examinado com mais profundidade naqueles autos, e a resposta ao consultante terá caráter normativo.
10. No que diz respeito aos subitens 9.1.4 e 9.1.5, considero as determinações atendidas já que a autarquia apresentou o respectivo plano de ação e implementou sistemática de medição e de pagamento por produto nos processos licitatórios correlatos, justificando tecnicamente as raras exceções em que o modelo de horas trabalhadas ainda se faz necessário, em observância ao dever de motivação.
11. Já no que concerne ao subitem 9.1.6, a AudRodoviaAviação propõe considerá-lo parcialmente cumprido em face da limitada disponibilização de documentação por parte de duas das superintendências do DNIT em relação às atividades de apuração quanto a inexecuções de contratos de gerenciamento.
12. Contudo, verifico que o plano de ação foi elaborado em conformidade com os termos da deliberação expedida, motivo pelo qual a considero plenamente atendida.
13. Quanto à implementação desse plano — etapa seguinte, não abrangida expressamente naquele subitem —, deixo de determinar a adoção de medidas adicionais de investigação em face das demais providências apuratórias já adotadas pela entidade, da extinção dos referidos contratos em 2021 e do baixo valor envolvido, em consonância com o sugerido pela unidade instrutiva.
14. Passando às recomendações, o subitem 9.2.1.1 deve ser considerado implementado porquanto a autarquia logrou êxito ao integrar as Curvas S de obras, de supervisão e de gerenciamento ao painel gerencial do SUPRA, de modo a permitir o acompanhamento concomitante dos avanços físico-financeiros.
15. Por outro lado, a entidade não comprovou o atendimento aos subitens 9.2.1.2 e 9.2.1.3 pois o Plano de Gestão da Qualidade e o Boletim de Desempenho Parcial não foram incluídos no referido sistema. Essa omissão, todavia, é atenuada pelo fato de tais documentos estarem acessíveis via Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC), não configurando, desse modo, óbice crítico à transparência administrativa.
16. Já os subitens 9.2.2, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 foram satisfatoriamente implementados, uma vez que houve:
- a) adoção de novas minutas padronizadas de termo de referência, que passaram a contemplar cláusulas específicas de alocação de risco e matrizes que preveem a redução proporcional da remuneração em cenários de enfraquecimento do ritmo das obras;
 - b) utilização de novo modelo de remuneração baseado na entrega de produtos ou resultados alcançados, com o objetivo de superar a ineficiência do pagamento por mera disponibilidade de mão de obra;
 - c) edição da Instrução de Serviço 20/2019 — sucedida pela Instrução Normativa 51/2021 —, que tornou obrigatória a inclusão do PVEGQ nos relatórios mensais, garantindo um comparativo sistemático entre os ensaios da construtora e da supervisora;
 - d) elaboração da Instrução Normativa 39/2021, que estabeleceu ser obrigatória a apresentação de justificativas para as notas atribuídas no Boletim de Desempenho Parcial, mitigando a subjetividade histórica das avaliações de desempenho das supervisoras;
 - e) estabelecimento de sistema padronizado de fiscalização, relatórios e medição.
17. No tocante à transição contratual (9.2.3), a recomendação foi parcialmente atendida. Embora o DNIT tenha passado a exigir relatórios finais circunstanciados e transferência de



tecnologia nos contratos de supervisão, não se constatou a mesma exigência — de forma clara e objetiva — nas avenças de gerenciamento.

18. Por fim, a recomendação consignada no subitem 9.2.6 não foi implementada pois aquele departamento não formalizou norma com orientações claras e sistematizadas aos fiscais sobre os procedimentos a serem adotados em caso de dúvida quanto à fidedignidade dos resultados de ensaios realizados por empresas contratadas. A despeito de haver documento mencionando a realização de contraprovas, essa atribuição está vinculada à gerenciadora, sem orientação específica aos fiscais.
19. Portanto, a maioria dos comandos contidos no acórdão monitorado foi atendida, o que contribuiu para a melhora dos procedimentos internos do DNIT destinados a garantir maior eficiência, eficácia e economicidade aos contratos de supervisão e de gerenciamento de obras rodoviárias federais.
20. Apesar da existência de desatendimentos pontuais em itens específicos, considero pertinente dispensar a continuidade do presente monitoramento, conforme sugerido pela unidade técnica. A convicção se ampara no avanço da autarquia na gestão dos ajustes em apreço, no longo lapso temporal transcorrido entre a prolação do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário e a presente análise — superior a seis anos — e na possibilidade de este Tribunal vir a fiscalizar escopos complementares ou remanescentes por meio de novas ações de controle externo.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1292/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.129/2017-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Menndel Assunção Oliver Macedo (36.366/OAB-DF), representando a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia e a Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (Anetrans); Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o monitoramento de determinações e de recomendações expedidas no âmbito de auditoria operacional realizada para avaliar os contratos de supervisão e de gerenciamento de obras de construção rodoviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes,

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



extraordinária do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 243 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações e implementadas as recomendações descritas nos subitens 9.1.2, 9.1.4, 9.1.5, 9.2.1.1, 9.2.2, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário;

9.2. considerar parcialmente atendidas as determinações e a recomendação mencionadas nos subitens 9.1.1, 9.1.3, 9.1.6 e 9.2.3 do referido aresto;

9.3. considerar não implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.2.1.2, 9.2.1.3 e 9.2.6 daquele *decisum*;

9.4. informar o teor desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao interessado;

9.5. juntar cópia deste acórdão aos autos do TC 026.259/2024-9;

9.6. arquivar o processo.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1292-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – tagColegiado

TC 004.199/2025-1

Natureza: Denúncia.

Órgãos/Entidades: Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará; Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará.

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

Representação legal: Andrei Barbosa de Aguiar (19.250/OAB-CE), representando o Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará e o Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Cícero Roger Macedo Gonçalves (8.795/OAB-CE), representando o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. SEBRAE/CE, SENAI/CE E SESI/CE. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI). DEVER DE TRANSPARÊNCIA DECORRENTE DA GESTÃO DE RECURSOS PARAESTATAIS. EXIGÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS CONTRATOS E ADITIVOS INDEPENDENTEMENTE DO VALOR. RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS NACIONAIS PELA NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA. AUSÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA* PARA A CONCESSÃO DE CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA ELABORAR PLANO DE AÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – AudSustentabilidade (peça 56), cujo teor foi endossado pelo corpo dirigente da unidade (peças 57 e 58):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará (Senai/CE), no Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará (Sesi/CE) e no Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (Sebrae/CE), relacionadas a supostas deficiências na divulgação, mediante transparência ativa (art. 8º da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI), de informações acerca das contratações realizadas por essas entidades (peças 4, 11 e 12).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. O exame de admissibilidade foi realizado na instrução inicial, nos seguintes termos (peça 13):
 2. Inicialmente, deve-se registrar que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsáveis sujeitos a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do denunciante, bem como encontrar-se acompanhada de indício concernente à irregularidade denunciada.
 3. Além disso, qualquer cidadão possui legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante disposto no art. 234 do RI/TCU.
 4. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência de interesse público no trato das supostas irregularidades, pois a divulgação deficiente de informações acerca das contratações realizadas pelo Senai/CE, pelo Sesi/CE e pelo Sebrae/CE poderia, em tese, constituir óbice à detecção de eventuais ilicitudes nessa área, prejudicando a atuação do controle externo, assim como do controle social – circunstância que caracteriza a relevância e risco envolvidos nessa questão.
 5. No tocante à materialidade, os portais de transparência do Senai/CE e do Sesi/CE, nas suas seções de Execução Orçamentária, registram que as despesas realizadas nas rubricas ‘Materiais’, ‘Serviços de Terceiros’ e ‘Investimentos’ (que, entre outras, decorrem de contratações realizadas por essas entidades) foram da ordem de R\$ 65 milhões e de R\$ 113 milhões, respectivamente, no exercício de 2024. Por sua vez, o portal de transparência do Sebrae/CE, na sua seção de Execução Orçamentária, registra que as despesas realizadas nas rubricas ‘Serviços Contratados’, ‘Serviços Especializados’ e ‘Divulgação, Anúncios, Publicidade e Propaganda’ (que, entre outras, decorrem de contratações realizadas por essa entidade) foram da ordem de R\$ 107 milhões no exercício de 2024.
 6. Dessa forma, a denúncia poderá ser apurada em caráter sigiloso, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

HISTÓRICO

3. Em breve resumo, a instrução inicial (peça 13) reportou que a suposta impropriedade consistiria em falhas na divulgação, mediante transparência ativa (art. 8º da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à

Informação – LAI), de informações acerca das contratações realizadas pelo Senai/CE, pelo Sesi/CE e pelo Sebrae/CE (peças 4, 11 e 12). Conforme denunciado, nos portais de transparência dessas entidades (mais especificamente, na seção de Contratos desses portais), não constariam os seguintes elementos: i) conteúdo integral de todos os contratos; e ii) informações que possibilitem identificar a correspondente licitação que precedeu cada contrato. Tais falhas estariam em desacordo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 8º da Lei 12.527/2011 e nos regulamentos de contratação dos respectivos sistemas (Senai, Sesi e Sebrae).

4. Ao examinar o noticiado, o auditor (peça 13), quanto ao primeiro apontamento – não divulgação do inteiro teor de todos os contratos celebrados pelo Senai/CE, pelo Sesi/CE e pelo Sebrae/CE nos seus portais de transparência – observou que o art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 estabelece o dever de divulgação de informações concernentes a todos os contratos celebrados (grifos acrescidos):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo: (...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (...)

5. Citou, ainda, diversas decisões deste TCU que orientam a publicação do inteiro teor dos contratos administrativos celebrados, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos, quais sejam: Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, de relatoria do min. José Mucio Monteiro, Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, de relatoria do min. Augusto Nardes e Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara, de relatoria do min. Walton Alencar Rodrigues.

6. Ressaltou que o procedimento adotado pelo Senai/CE e pelo Sesi/CE de publicarem, nos respectivos portais de transparência, informações apenas para contratos de valor mais elevado também se afigura em desacordo com o disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, pois tal dispositivo faz referência a ‘todos os contratos celebrados’, não estabelecendo um valor mínimo para divulgação.

7. Diante dessas observações, entendeu que o procedimento adotado pelas entidades, encontra-se em desacordo com o disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, bem como com o entendimento deste TCU. Assim, propôs a realização de diligência as três entidades para que apresentassem fundamentação técnica e jurídica para esse procedimento, bem como elementos adicionais que entendessem pertinentes, considerando que este Tribunal poderia proferir determinação no sentido da modificação da sistemática de divulgação.

8. Em relação ao segundo apontamento – suposta falta de divulgação de informações que possibilitassem identificar a correspondente licitação que precedeu cada contrato – considerou-o frágil, por esta razão:

(...) nos portais de transparência do Senai/CE e do Sesi/CE (mais especificamente, na seção de Contratos desses portais) são informados, para cada contrato, o número do processo licitatório (ou, se for o caso, do processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação), no campo ‘Nº do Processo’, e a modalidade de licitação (ou, se for o caso, a dispensa ou inexigibilidade de licitação), no campo ‘Modalidade (RLC) / Forma (RCA)’. Por sua vez, no portal de transparência do Sebrae/CE (mais especificamente, na seção de Contratos desse portal) é informada, para cada contrato, a modalidade de licitação (ou, se for o caso, a dispensa ou inexigibilidade de licitação), no campo ‘Modalidade’. De todo modo, tanto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 quanto no art. 2º, inciso IX, da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021 (que regulamenta as obrigações de transparência ativa a serem atendidas pelas entidades com personalidade jurídica de direito privado constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições sociais) não consta referência expressa à informação mencionada no segundo apontamento da denúncia. Dessa forma, entende-se que, em princípio, tal questionamento não se mostra pertinente.

9. No que tange ao pedido de medida cautelar, verificou a presença do *fumus boni iuris*, porém argumentou não restar evidenciado o *periculum in mora*. Assim, opinou pelo não deferimento da liminar requerida.

10. Ao final, formulou a seguinte proposta, que contou com anuência das instâncias superiores desta Unidade Técnica (peças 14 e 15):

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do

Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pelo denunciante, tendo em vista não estarem presentes todos os pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) realizar **diligência**, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, ao Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará (Senai/CE), para que, no prazo de **quinze dias**, sejam encaminhados os seguintes documentos e informações quanto à sistemática de divulgação, mediante transparência ativa (art. 8º da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI), de informações acerca dos contratos celebrados por essa entidade, considerando a possibilidade de vir a ser determinada a modificação dessa sistemática de divulgação:

c.1) fundamentação técnica e jurídica para o procedimento adotado pelo Senai/CE de não publicar, no seu portal de transparência, o inteiro teor de seus contratos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos – o que, em princípio, está em desacordo com o disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, tendo em vista o entendimento manifestado na jurisprudência deste Tribunal (e.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

c.2) fundamentação técnica e jurídica para o procedimento adotado pelo Senai/CE de publicar, no seu portal de transparência, informações apenas para contratos de valor mais elevado – o que, em princípio, está em desacordo com o disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, pois tal dispositivo faz referência a ‘todos os contratos celebrados’, não estabelecendo um valor mínimo para divulgação;

c.3) cópia integral dos normativos internos e orientações técnicas do Departamento Nacional do Senai e do Senai/CE que estabelecem a forma de divulgação de informações acerca dos contratos mediante transparência ativa;

c.4) informações quanto às consequências práticas da implementação de eventual determinação no sentido de que o Senai/CE passe a publicar, no seu portal de transparência, o inteiro teor de todos os contratos celebrados, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos;

d) realizar **diligência**, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, ao Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará (Sesi/CE), para que, no prazo de **quinze dias**, sejam encaminhados os seguintes documentos e informações quanto à sistemática de divulgação, mediante transparência ativa (art. 8º da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI), de informações acerca dos contratos celebrados por essa entidade, considerando a possibilidade de vir a ser determinada a modificação dessa sistemática de divulgação:

d.1) fundamentação técnica e jurídica para o procedimento adotado pelo Sesi/CE de não publicar, no seu portal de transparência, o inteiro teor de seus contratos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos – o que, em princípio, está em desacordo com o disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, tendo em vista o entendimento manifestado na jurisprudência deste Tribunal (e.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

d.2) fundamentação técnica e jurídica para o procedimento adotado pelo Sesi/CE de publicar, no seu portal de transparência, informações apenas para contratos de valor mais elevado – o que, em princípio, está em desacordo com o disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, pois tal dispositivo faz referência a ‘todos os contratos celebrados’, não estabelecendo um valor mínimo para divulgação;

d.3) cópia integral dos normativos internos e orientações técnicas do Departamento Nacional do Sesi e do Sesi/CE que estabelecem a forma de divulgação de informações acerca dos contratos mediante transparência ativa;

d.4) informações quanto às consequências práticas da implementação de eventual determinação no sentido de que o Sesi/CE passe a publicar, no seu portal de transparência, o inteiro teor de todos os contratos celebrados, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos;

e) realizar **diligência**, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (Sebrae/CE), para que, no prazo de **quinze dias**, sejam encaminhados os seguintes documentos e informações quanto à sistemática de divulgação, mediante transparência ativa (art. 8º da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI), de informações acerca dos contratos celebrados por essa entidade, considerando a possibilidade de vir a ser determinada a modificação dessa sistemática de divulgação:

e.1) fundamentação técnica e jurídica para o procedimento adotado pelo Sebrae/CE de não publicar, no seu portal de transparência, o inteiro teor de seus contratos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos – o que, em princípio, está em desacordo com o disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, tendo

em vista o entendimento manifestado na jurisprudência deste Tribunal (e.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

e.2) cópia integral dos normativos internos e orientações técnicas do Sebrae Nacional e do Sebrae/CE que estabelecem a forma de divulgação de informações acerca dos contratos mediante transparência ativa;

e.3) informações quanto às consequências práticas da implementação de eventual determinação no sentido de que o Sebrae/CE passe a publicar, no seu portal de transparência, o inteiro teor de todos os contratos celebrados, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos;

f) encaminhar cópia da presente instrução ao Senai/CE, ao Sesi/CE e ao Sebrae/CE, a fim de subsidiar a resposta dessas entidades.

11. Ao apreciar o sugerido, o relator concordou com o proposto, ressaltando, no tocante ao pedido de liminar, que se manifestaria em momento oportuno sobre os pressupostos autorizadores da medida cautelar pleiteada. Assim, decidiu (peça 16):

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

ii) determinar a diligência nos termos acima sugeridos;

iii) encaminhar cópia da instrução de peça 13 ao Senai/CE, ao Sesi/CE e ao Sebrae/CE, a fim de subsidiar suas respostas;

iv) dar ciência ao denunciante sobre o teor do despacho proferido.

12. Em atenção ao determinado, foram expedidas as seguintes comunicações:

Comunicação	Data de expedição	Peça	Destinatário	Data da ciência ou motivo da devolução	Peça da ciência	Peça da Resposta
Ofício 10468/2025-Secomp-4	31/3/2025	17	Senai/CE	14/4/2025	24	42, 43, 44, 45, 46
Ofício 10469/2025-Secomp-4	31/3/2025	20	Sesi/CE	2/4/2025	22	37, 38, 39, 40, 41
Ofício 10470/2025-Secomp-4	31/3/2025	18	Sebrae/CE	31/3/2025	19	29, 30, 31, 32
Ofício 10471/2025-Secomp-4	31/3/2025	21	Identidade Preservada	7/4/2025	33	Não houve

13. Cientes, o Sesi/CE e o Senai/CE solicitaram prorrogação do prazo inicial concedido (peças 25 e 35, respectivamente), que lhes foi deferida (peças 26 e 36, respectivamente). Tempestivamente, todas as entidades atenderam o chamamento processual, como se verifica no quadro acima, sétima coluna.

14. Na seção seguinte, serão sumariadas e analisadas as respostas apresentadas.

EXAME TÉCNICO

Resposta do Sebrae/CE

15. Em atenção à diligência, o Sebrae/CE, por meio de representante legalmente constituído (peça 27), apresentou os seguintes esclarecimentos (peças 29-32).

15.1. Inicialmente, destacou que a responsabilidade pela definição do conteúdo, forma e prazos de publicação das informações no Portal da Transparência é exclusiva da Diretoria Executiva do Sebrae Nacional. Esclareceu que essa diretriz está estabelecida na Resolução CDN 379/2021 (peça 30), que instituiu a Política de Transparência do Sistema Sebrae, em consonância com o Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, da relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira, que recomendou a centralização e padronização das informações pelas entidades do Sistema 'S'.

15.2. Dessa forma, afirmou não possuir autonomia para modificar ou deliberar sobre a sistemática de publicação das informações contratuais. Qualquer alteração nesse processo deve ser previamente avaliada e aprovada pelo Sebrae Nacional, com o objetivo de garantir uniformidade e alinhamento institucional entre todas as unidades federativas do Sistema Sebrae. Informou que, diante dessa limitação e visando

atender ao solicitado, recorreu ao Sebrae Nacional, que elaborou a Nota Técnica UIC 1/2025 (peça 31), esclarecendo os pontos questionados.

15.3. Enfatizou o compromisso do Sebrae com a transparência e o cumprimento das normas legais aplicáveis, como a Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI); a Instrução Normativa TCU 84/2020; e a Portaria Conjunta CGU/ME 2/2021.

15.4. Em caso de necessidade de esclarecimentos adicionais, solicitou que o TCU se dirija diretamente ao Departamento Nacional, por ser o órgão competente para tratar da política de transparência e da sistemática de divulgação das informações contratuais, de forma que as respostas fiquem alinhadas com a estrutura normativa e organizacional vigente. Por fim, requer que todas as intimações e comunicações processuais sejam dirigidas exclusivamente ao advogado Cícero Roger Macêdo Gonçalves, conforme previsto no Código de Processo Civil, sob pena de nulidade.

15.5. A Nota Técnica UIC 1/2025 (peça 31), acima citada (item 15.2), reforçando a manifestação do Sebrae/CE, esclareceu que a responsabilidade pela definição da sistemática de divulgação é exclusiva da Diretoria Executiva Nacional, conforme Resolução CDN 379/2021 (peça 30). Aduziu que as unidades federativas, como o Sebrae/CE, não têm autonomia para modificar esse processo, devendo seguir diretrizes centralizadas.

15.6. Na sequência, reafirmou seu compromisso com a transparência, destacando o cumprimento das normas legais aplicáveis, como o Decreto 11.527/2023, a Instrução Normativa TCU 84/2020 e a Portaria Conjunta CGU/ME 2/2021. Asseriu que, embora não disponibilize o conteúdo integral dos contratos celebrados, publica, em formato aberto, as informações de todos os contratos, conforme exigências legais, em especial as contidas no inciso IX da Portaria Conjunta acima mencionada.

15.7. Argumentou que os questionamentos desta UT acerca do modelo atualmente utilizado para a divulgação de contratos, que não inclui a disponibilização digital dos ajustes, seus anexos e aditivos, não pode prosperar. Isso porque tanto o dispositivo legal (art. 8º, § 1º, IV, da LAI) quanto os acórdãos citados (Acórdãos 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, 1.855/2018-TCU-Plenário e Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara) são dirigidos aos órgãos da administração pública, não alcançando, portanto, os serviços sociais autônomos.

15.8. Asseriu que, historicamente, o Sebrae tem evoluído na institucionalização da transparência. Desde 2012, com a inclusão da obrigatoriedade de divulgação na LDO, até o Acórdão TCU 699/2016, foram estabelecidos parâmetros claros para a publicidade de contratos, licitações e despesas, consolidando práticas de controle social e *accountability*.

15.9. Comentou que, nos ciclos de fiscalização contínua do TCU, obteve resultados expressivos. No primeiro ciclo, atingiu 84% de conformidade; no segundo, alcançou nota média de 99 pontos; e no terceiro, obteve entre 90% e 95% no Grau de Atendimento e entre 80% e 90% no Grau de Divulgação em Dados Abertos, evidenciando alto nível de conformidade.

15.10. Afirmou que, em 2024, foi criada uma metodologia interna para gestão da transparência ativa, baseada em graus de maturidade: disponibilidade, tempestividade, integridade e qualidade. Essa abordagem permite avaliar e aprimorar continuamente os dados publicados, com base em métricas de acesso e relevância social. Implementou ferramentas de *Business Intelligence* (BI) e *workflows* automatizados para monitorar a consistência e atualização das informações. Esses sistemas permitem verificações diárias em todas as unidades federativas, garantindo maior controle e eficiência na gestão da transparência.

15.11. A governança da transparência foi fortalecida com a criação do Comitê Permanente de Transparência, responsável por deliberar sobre recursos da LAI, propor diretrizes, acompanhar alterações normativas e coordenar ações em situações críticas. A coordenação está a cargo do Encarregado da Transparência. Em 2025, foi instituído o 'Processo Nacional de Integridade – Transparência', de adesão obrigatória pelos Sebrae Estaduais. Esse processo contempla ações como consistência da informação, gestão de riscos, comunicação, capacitação e monitoramento, com uso de recursos nacionais para implementação.

15.12. Informou que os dados extraídos do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) demonstram que, no período de 2020 a 2025, o Sistema Sebrae recebeu apenas 45 solicitações formais de acesso a contratos, número que, em sua opinião, não justificaria (menos de 1% do total das licitações), do ponto de

vista de custo-benefício, o investimento na estruturação da sistematização desse controle. Para o Sebrae Nacional a ‘criação de um ambiente exclusivo, aliado à necessidade de tratamento retroativo das informações e à manutenção contínua dos dados implicaria alto custo de controle frente a uma demanda historicamente baixa’.

15.13. Nessa linha, apresenta os seguintes argumentos adicionais:

A eventual obrigatoriedade de inclusão dos arquivos integrais dos contratos firmados demandaria o desenvolvimento de solução tecnológica própria, além da criação de um processo interno de coleta, consolidação e atualização periódica dos contratos provenientes dos 27 Sebraes Estaduais. Estima-se que, nos últimos 5 anos, o volume desses documentos ultrapasse 300 mil instrumentos, incluindo contratos de credenciamento, licitações, dispensas e inexigibilidades, o que representa um desafio operacional para implementar e divulgar as informações.

Nesse contexto, a ampliação da exigência no sentido de incluir todos os instrumentos emitidos, nos parece desproporcional considerando a quantidade de informações solicitadas pela sociedade nesse sentido. Observamos que a informação sobre os dados dos contratos na forma exigida na Portaria Conjunta ME/CGU nº 2/2021, já supre a necessidade normalmente de interesse da sociedade.

15.14. Por derradeiro, reafirmou cumprir integralmente os normativos vigentes, destacando que as principais informações sobre contratos já estão disponíveis no Portal da Transparência. A seu viso, a inclusão dos documentos integrais não ampliaria significativamente a transparência, sendo desnecessária diante da efetividade atual e da possibilidade de acesso via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Resposta do Sesi/CE e do Senai/CE

16. O Sesi/CE e o Senai/CE, representados pelo mesmo procurador (peças 27 e 42), apresentaram respostas semelhantes, embora em peças distintas (peça 37-41 e 42-46), que serão analisadas em conjunto.

16.1. Em suas manifestações (peças 37 e 42), as entidades argumentaram que a obrigatoriedade constante do art. 8º da Lei 12.527/2011, abaixo transcrito, aplica-se às entidades públicas, não lhes alcançando, pois são entidades privadas sem fins lucrativos, constituídas como serviços sociais autônomos, e, portanto, regidas por normas específicas (grifos acrescidos):

Art. 8º É dever dos órgãos e **entidades públicas** promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º **Na divulgação das informações** a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

16.2. Dada sua natureza jurídica, seguem a regulamentação advinda da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Portaria Conjunta CGU/ME 2/2021. Essa norma, que regulamenta a transparência ativa para entidades do Sistema S, exige a divulgação de informações mínimas sobre contratos, como número, objeto, vigência, valor e valor executado, mas não exige a publicação dos documentos integrais, como se verifica abaixo:

Art. 2º A obrigatoriedade de que trata o art. 1º desta Portaria inclui o encargo de divulgar, com atualização mensal, independentemente de requerimento, em seção específica nos seus respectivos sítios eletrônicos na internet, no mínimo, as seguintes informações:

[...]

VIII - processos licitatórios em andamento e os finalizados nos últimos cinco anos, bem como os editais correspondentes, discriminando, no mínimo:

- a) modalidade;
- b) natureza e descrição do objeto;
- c) data da abertura das propostas;
- d) critério de julgamento;
- e) data da homologação;
- f) resultado do certame;
- g) identificação dos licitantes; e



h) situação da licitação;

IX - acordos, contratos e aditivos celebrados, inclusive com o Poder Público, discriminando, no mínimo:

a) número do contrato e dos eventuais termos aditivos;

b) identificação do contratado;

c) objeto, vigência e valor do contrato e dos eventuais termos aditivos; e

d) valor executado;

16.3. Sustentam que o Acórdão 699/2016-TCU-Plenário reforça esse entendimento ao determinar que a divulgação siga os moldes dos relatórios de gestão, ou seja, com foco em informações e não necessariamente nos documentos completos.

16.4. Alegam que se subordinam normativamente aos respectivos Conselhos Nacionais, estando vinculados às diretrizes estabelecidas pelo órgão nacional, conforme os decretos que regem suas estruturas (Decreto 57.375/1965 para o Sesi e Decreto 494/1962 para o Senai). Assim, devem cumprir as regras e orientações expedidas pelo Conselho Nacional, sob pena de intervenção.

16.5. Explicam que o Manual de Instrução para Implantação dos Sites da Transparência – Módulo Contratos e Convênios (peças 40 e 45), comum a ambas as entidades, estabelece que apenas contratos com valores superiores a R\$ 395.000,00 devem ser divulgados nos portais da transparência (peças 40 e 45, p. 17). Assim, por determinação do Conselho Nacional, a divulgação integral dos instrumentos contratuais, deve ser realizada apenas para os contratos de valores superiores àquele montante, não cabendo - e não podendo - ser descumprida pelas unidades regionais.

16.6. Relatam que os Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai vêm envidando esforços para padronizar os Portais de Transparência de todas as unidades, nacionais e regionais, com a meta de, futuramente, viabilizar a publicação integral das informações contratuais. Esse processo tem contado com reuniões junto às áreas técnicas, diretorias, Comitê de Transparência e Gestão e representantes dos Departamentos Regionais, visando harmonizar procedimentos e alinhar estratégias.

16.7. Aduzem que, em 18 de março de 2025, o Comitê de Transparência e Gestão do Departamento Nacional recebeu um diagnóstico sistêmico, que avaliou o volume de informações, o grau de dificuldade para atendimento e os riscos a serem mitigados. O estudo apontou restrições críticas e desafios relevantes para a plena divulgação dos contratos, sobretudo diante das assimetrias regionais. Entre os riscos identificados, destacaram-se possíveis erros e inconsistências decorrentes da ausência de automação integral no processo.

16.8. A partir desse diagnóstico, foi aprovado o Plano de Adequação 2025, que prevê a publicação de todos os contratos de forma faseada, conforme cronograma a ser pactuado entre os envolvidos. Esse plano foi validado em 28 de março de 2025 pelos Departamentos Regionais, pelo Senai CETIQT e pelo CN/SESI, consolidando o compromisso institucional em avançar na transparência e integridade da gestão.

16.9. Considerando a complexidade da migração e integração de sistemas, bem como a necessidade de fluxos de trabalho automatizados, foi criado um Grupo Técnico no âmbito do Departamento Nacional para elaborar o Plano de Implementação Nacional até setembro de 2025. Afirmam que os Departamentos Regionais do Sesi e do Senai do estado do Ceará têm participado desse esforço conjunto, aguardando autorização para disponibilizar todas as informações contratuais, independentemente de valor, no prazo que vier a ser estipulado.

16.10 Por fim, solicitam o acolhimento dos esclarecimentos apresentados, o reconhecimento da legalidade de sua conduta e o afastamento de qualquer sanção administrativa. Reiteram ainda sua disposição em seguir todas as recomendações do TCU que visem aprimorar as práticas de gestão e transparência institucional.

Análise

17. As respostas apresentadas podem ser sumariadas nos seguintes argumentos: i) não aplicação da LAI aos serviços sociais autônomos; b) observância às normas expedidas pelos Conselhos Nacionais, por força de disposições regimentais; e c) dificuldades operacionais e custos envolvidos na divulgação da integralidade dos contratos.

1º argumento

17.1. Quanto à não aplicação da LAI aos serviços sociais autônomos, o argumento não merece ser acolhido. Essa questão já foi enfrentada por este TCU em outras oportunidades (voto revisor do Acórdão 2949/2021-TCU-Plenário, min. Jorge Oliveira; Acórdão 1140/2023-TCU-Plenário, min. Jorge Oliveira e Acórdão 3585/2023-TCU-Primeira Câmara, min. Walton Alencar Rodrigues), firmando-se o entendimento de que tais entidades devem obrigatoriamente observar as disposições da aludida lei. Por elucidativo, transcrevem-se trechos do voto-condutor proferido no Acórdão 1140/2023-TCU-Plenário (grifos acrescidos):

II - SUBMISSÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS À LAI

Quanto à obrigatoriedade de atendimento ou não da Lei de Acesso à Informação pelos serviços sociais autônomos, este relator havia ponderado, na oportunidade da prolação do Acórdão 2949/2021-TCU-Plenário, sobre a possibilidade de o Decreto 7.724/2012 ter extrapolado o poder regulamentar.

Todavia, vejo que o entendimento do Tribunal tem evoluído, no sentido de acompanhar as conclusões esposadas no voto revisor do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

Com efeito, a questão foi assim analisada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues ao relatar o recente Acórdão 3585/2023-TCU-Primeira Câmara, prolatado em 9/5/2023, que examinou representação da mesma licitante contra outro certame semelhante, também promovido pelo Sistema Fiep:

‘Neste ponto, acolho as judiciosas ponderações trazidas pelo E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, lançadas nos fundamentos do voto revisor do Acórdão 2949/2021-TCU-Plenário, acolhidas pelo relator, E. Ministro Jorge Oliveira. Com efeito, a criação das entidades do Sistema S por lei, a regulamentação dos serviços autônomos por decretos do Executivo federal, com inequívoco propósito de realização de atividades de interesse público, em regime de colaboração com o Estado, financiadas com recursos públicos oriundos de exação de natureza parafiscal, **necessariamente lhes atraem o dever de transparência ativa das receitas auferidas com as contribuições obrigatórias e as despesas delas decorrentes nas finalidades públicas visadas por lei.**

Nesse diapasão, interpretação sistêmica e integrativa da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação ou LAI), conjugada com a leitura do artigo 64-A do Decreto 7.724/2012 (norma regulamentadora da LAI), inserido pelo Decreto 9.781/2019, aliada à origem e destinação públicas dos recursos arrecadados de contribuições parafiscais, estabelecidas em arcabouço normativo de criação das entidades do Sistema S, não deixam dúvidas de que **os entes dotados de personalidade jurídica de direito privado, constituídos sob a forma de serviço social autônomo, também deverão divulgar, independentemente de requerimento, as informações de interesse coletivo ou geral por elas produzidas ou custodiadas.**

Dessa forma, **os Serviços Autônomos devem promover ampla divulgação de seus atos licitatórios nos respectivos sítios dessas entidades, observando** o princípio da publicidade, estampado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, **a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)** bem como as recomendações do Acórdão 699/2019-TCU-Plenário.’ (destaques acrescidos)

Nesse contexto, destaco que o recente Decreto 11.527, de 16 de maio de 2023, promoveu alterações no Decreto 7.724/2012, inclusive no art. 64-A, porém manteve a obrigatoriedade de os serviços sociais autônomos que recebem contribuições observarem a Lei de Acesso à Informação.

Assim, refletindo melhor sobre a questão, reitero a compreensão expressa por esta Corte ao prolar o Acórdão 3585/2023-TCU-Primeira Câmara, e reconheço a obrigatoriedade das entidades do Sistema S sujeitarem-se à LAI.

17.1.2. Vale assinalar, inclusive, que o Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi dirigido a entidades do Sistema S: ao Serviço Social da Indústria - Departamento Regional e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional, ambos do Paraná.

17.1.3. Assim, pacificado neste TCU o entendimento no sentido de que os serviços sociais autônomos devem observar a Lei de Acesso à Informação, a alegação dos respondentes quanto a não submissão aos dispositivos da LAI que exigem a divulgação integral dos contratos e seus instrumentos não deve ser aceita.

2º argumento

17.2. Em relação à competência normativa dos Conselhos Nacionais, cabem as seguintes ponderações.

17.2.1. De fato, como se verifica dos regulamentos das entidades, abaixo reproduzidos, os órgãos nacionais têm função normativa superior, cabendo às unidades federadas cumprir às normas de caráter nacional, embora gozem de certa autonomia (grifos acrescidos):



Resolução CDN N° 372/2021:

Art. 4º O SEBRAE tem atuação em todo território nacional mediante ação direta ou através de unidades operacionais sistemicamente vinculadas, localizadas nos Estados da Federação e no Distrito Federal, observado o disposto no art. 6º deste Estatuto.

Art. 6º O SEBRAE é organizado sob a forma de sistema e é composto por uma unidade nacional coordenadora e por unidades operacionais vinculadas, localizadas em cada um dos Estados da Federação e no Distrito Federal.

§ 1º Para fins deste Estatuto e demais atos normativos baixados pelo Conselho Deliberativo Nacional:

I - a unidade nacional coordenadora será o SEBRAE;

II - as unidades operacionais vinculadas serão doravante designadas coletivamente de SEBRAE/UF;

III - cada um dos SEBRAE/UF receberá a denominação de Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado a que se referir ou do Distrito Federal, sendo identificadas pela expressão 'SEBRAE/.', nela se incluindo a sigla da Unidade Federativa correspondente; e

IV - o universo das unidades mencionadas nos incisos anteriores será doravante denominado de Sistema SEBRAE.

§ 2º **Ao SEBRAE, com jurisdição em todo o território nacional**, observadas as atribuições de seus órgãos diretivos, **competem as funções de direcionamento estratégico, de orientação técnica e normativa, de coordenação, de controle operacional e de correção do Sistema SEBRAE.**

Decreto 57.375/1965 (Regulamento do Sesi):

Art. 19. **São órgãos normativos**, de natureza colegiada:

- a) o **Conselho Nacional, com jurisdição em todo o país;**
- b) os conselhos regionais com jurisdição nas bases territoriais correspondentes.

Art. 24. Compete ao Conselho Nacional:

- a) aprovar as diretrizes gerais do serviço social, na indústria e atividades assemelhadas, para observância em todo o país;

(...)

- p) determinar, com fixação de prazo e condições que estabelecer, a intervenção no Departamento Nacional e nos órgãos regionais, nos casos de falta de cumprimento de normas de caráter obrigatório, ou de ineficiência da respectiva administração, como de circunstâncias graves que justifiquem a medida;

Art. 20. **São órgãos de administração**, funcionamento sob direção unitária:

- a) o **Departamento Nacional, com jurisdição em todo o país;**
- b) os departamentos regionais, com jurisdição nas bases territoriais correspondentes;
- c) as delegacias regionais, com jurisdição nas áreas que lhes competirem

Art. 33. Compete ao Diretor do Departamento Nacional:

- a) organizar, executar, superintender e fiscalizar, direta ou indiretamente, todos os serviços do Departamento Nacional, **baixando instruções aos Departamentos e delegacias regionais;**

Decreto 494/1962 (Regulamento do Senai):

Art. 15. São órgãos normativos:

- a) o Conselho Nacional, com jurisdição em todo o País;
- b) os conselhos regionais, com jurisdição nas bases territoriais correspondentes.

[...]

Art. 19. Compete ao Conselho Nacional:

- a) **estabelecer as diretrizes gerais que devem ser seguidas pela administração nacional e pelas administrações regionais** na educação profissional e tecnológica, incluída a aprendizagem industrial, bem como regulamentar a questão da gratuidade tratada nos §§ 2o e 3o do art. 10; (Redação dada pelo Decreto nº 6.635, de 2008)

(...)

- i) determinar, depois de verificação realizada por comissão especial que designar, **a intervenção na administração regional que descumprir disposição legal, regulamentar, regimental ou resolução plenária**, ou em caso de comprovada ineficiência.

Art. 16. **São órgãos de administração:**

a) **O Departamento Nacional, com jurisdição em todo o País;**

b) os Departamentos Regionais, com jurisdição nas bases territoriais correspondentes

17.2.2. Assim, embora se compreenda que a não publicação do conteúdo integral dos contratos celebrados é irregular, como acima demonstrado (item 17.1 e ss.), a conduta dos gestores estaduais é escusável, diante da obrigação de observarem as normas expedidas pelos órgãos nacionais, que não previram esse procedimento.

17.2.3. Ainda, nesse tópico, alegou-se que o item 9.1 do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, ministro-substituto Weder de Oliveira, recomendou a centralização e padronização das informações divulgadas pelas entidades do Sistema 'S', como se verifica do item 9.1 do arresto (grifos acrescidos): '9.1. recomendar às entidades do 'Sistema S' regionais e nacionais (Senac, Senar, Senai, Sesc, Sesi, Sebrae, Sest/Senat, SESCOOP) que divulguem amplamente nos seus respectivos sítios eletrônicos, **de maneira centralizada**, em cada um dos departamentos nacionais'.

17.2.4. Com efeito, a centralização da política de transparência no âmbito do Sistema S mostra-se a solução mais adequada, uma vez que garante padronização, uniformidade e maior controle sobre as informações divulgadas. Tal medida evita interpretações divergentes, reduz o risco de descumprimento involuntário por parte de gestores regionais e assegura que a publicidade seja efetiva e comparável em âmbito nacional. Ademais, a centralização reforça a *accountability* institucional, pois atribui ao ente nacional a competência de coordenar e fiscalizar o cumprimento, inclusive, em situações excepcionais, com possibilidade de intervenção em caso de descumprimento legal ou de comprovada ineficiência. Dessa forma, promove-se maior transparência, segurança jurídica e confiabilidade das informações prestadas à sociedade.

17.2.5. Assim, entende-se que o argumento é suficiente para afastar qualquer imputação de irregularidade aos gestores estaduais, uma vez que apenas cumpriram normas internas sobre transparência dos sistemas a que se vinculam.

3º argumento

17.3. Quanto ao último argumento, dificuldades operacionais e custos envolvidos na divulgação da integralidade dos contratos, tem-se duas situações. De um lado, o Sebrae/DN insurge-se contra a medida, por entendê-la custosa, desproporcional e ineficaz. De outro, o Sesi/CE e o Senai/DN apenas cumprem a obrigação em relação aos contratos de valor superior a R\$ 395 mil, mas, apesar de reconhecerem a complexidade da medida, afirmam que está em fase de estudos a implementação integral da medida, ou seja, a divulgação do conteúdo integral de todos os contratos.

17.3.1. Embora sejam relevantes as ponderações acerca dos custos e da complexidade operacional envolvidos na divulgação da integralidade dos contratos, seus anexos e aditivos, não se pode olvidar que tal medida encontra previsão legal, constituindo obrigação jurídica das entidades. O fato de o Sebrae/DN considerar a prática onerosa e desproporcional, ou de o Sesi/CE e o Senai/CE limitarem-se aos contratos acima de R\$ 395 mil, não afasta a exigência legal de transparência plena. A divulgação integral é instrumento essencial de controle social e de *accountability*, assegurando que a sociedade tenha acesso às informações sobre a aplicação dos recursos. Eventuais dificuldades práticas não podem se sobrepor ao cumprimento da norma, sob pena de fragilizar a legalidade e o controle social. Portanto, a implementação da medida se impõe, em observância ao mandamento legal.

18. Em conclusão, considera-se:

a) irregular a não divulgação do conteúdo integral dos contratos celebrados, seus anexos e aditivos, nos Portais de Transparência das entidades, em face da não observância do disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, e o entendimento manifestado na jurisprudência deste Tribunal (v.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

b) escusável a conduta dos gestores estaduais, tendo em vista que se limitaram a observar as regras emanadas do órgão nacional, que tem poder normativo vinculante;

c) ser necessária a correção da irregularidade, malgrado os encargos financeiros e as dificuldades operacionais alegados, tendo em vista tratar-se de determinação legal.

19. Nesse quadro, compreende-se que, além do Sebrae/CE, do Sesi/CE e do Senai/CE, deve-se dar

ciência da irregularidade às entidades nacionais de cada sistema, tendo em vista a função normativa que possuem. Objetiva-se, com essa medida, que as unidades nacionais adotem medidas a seu cargo para prevenir a ocorrência da irregularidade.

CONCLUSÃO

20. A documentação constante das peças 4, 11 e 12 deve ser conhecida como denúncia, por preencher os requisitos previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014 (item 2).

21. No que tange ao requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estar presente nos autos o requisito do *periculum in mora* (item 19 da instrução inicial, peça 13). Vale observar que o i. relator indeferiu a medida cautelar, ressaltando que se manifestaria em momento oportuno sobre os pressupostos autorizadores da medida pleiteada (peça 16).

22. Em apertada síntese, a denúncia noticiou duas ocorrências nos portais de transparência do Sesi, Senai e do Sebrae no estado do Ceará: i) ausência de informações que possibilitem identificar a correspondente licitação que precedeu cada contrato; e ii) não divulgação do conteúdo integral dos contratos, seus anexos e aditivos (no caso do Sesi/CE e do Senai/CE, de contratos de valor inferior a R\$ 395 mil). Tais falhas estariam em desacordo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 8º da Lei 12.527/2011 e nos regulamentos de contratação dos respectivos sistemas (Senai, Sesi e Sebrae).

23. Ao tratar da primeira inconformidade, a instrução inicial (item 17) considerou-a improcedente. Em relação à segunda, analisada na seção precedente, verificou-se que a divulgação da integralidade dos contratos, seus anexos e aditivos, é medida que se impõe, a teor das disposições contidas no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, e no entendimento deste Tribunal (v.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara).

24. Assim, com fundamento no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, opina-se que se dê ciência da irregularidade às entidades denunciadas, Sebrae/CE, Sesi/CE e Senai/CE, e às respectivas unidades nacionais, que têm função normativa superior, a fim de evitar a reincidência da ocorrência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

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

b) indeferir o requerimento de medida cautelar *inaudita altera pars* formulado pelo denunciante, tendo em vista não estarem presentes todos os pressupostos necessários para adoção da referida liminar;

c) dar ciência ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (Sebrae/CE), com base no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da seguinte falha: falta de divulgação dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos, no Portal da Transparência do Sistema Sebrae, em desacordo com o princípio da publicidade previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, com o art. 8º, § 1º, IV da Lei 12.527/2011, e com o entendimento deste Tribunal (v.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

d) dar ciência ao Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará (Senai/CE) e ao Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará (Sesi/CE), com base no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da seguinte falha: falta de divulgação dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos, no Portal da Transparência dos respectivos Sistemas, em desacordo com o princípio da publicidade previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, com o art. 8º, § 1º, IV, da Lei 12.527/2011, e com o entendimento deste Tribunal (v.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

e) dar ciência ao Departamento Nacional do Sebrae, com base no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da seguinte falha constatada no Sebrae/CE: falta de divulgação dos contratos

administrativos, seus anexos e aditivos, no Portal da Transparência do Sistema Sebrae, em desacordo com o princípio da publicidade previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, com o art. 8º, § 1º. IV da Lei 12.527/2011, e com o entendimento deste Tribunal (v.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

f) dar ciência ao Departamento Nacional do Sesi, com base no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da seguinte falha constatada no Sesi/CE: falta de divulgação dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos, no Portal da Transparência do Sistema Sesi, em desacordo com o princípio da publicidade previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, com o art. 8º, § 1º. IV da Lei 12.527/2011, e com o entendimento deste Tribunal (v.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

g) dar ciência ao Departamento Nacional do Senai, com base no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da seguinte falha constatada no Senai/CE: falta de divulgação dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos, no Portal da Transparência do Sistema Senai, em desacordo com o princípio da publicidade previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, com o art. 8º, § 1º. IV da Lei 12.527/2011, e com o entendimento deste Tribunal (v.g. item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, item 9.6.2 do Acórdão 3.585/2023-TCU-1ª Câmara);

h) retirar o sigilo destes autos, à exceção daquelas peças que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/201;

i) dar ciência ao denunciante da deliberação que vier a ser proferida;

j) arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio denúncia a respeito de possíveis irregularidades no Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (Sebrae/CE), no Departamento Regional do Senai/CE e no Departamento Regional do Sesi/CE, centradas em falhas na transparência ativa relativa às contratações por eles realizadas, em afronta ao art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

2. Preliminarmente, ratifico o exame de admissibilidade efetuado pela unidade instrutora, pois estão preenchidos os requisitos do art. 235 do Regimento Interno do TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

3. Quanto ao mérito, acolho, em essência, a proposta da unidade instrutora, cujos fundamentos estão consignados no relatório precedente; adoto-os como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

4. A denúncia apresenta duas supostas irregularidades: ausência de informações que permitam vincular cada contrato ao respectivo procedimento licitatório, de dispensa ou de inexigibilidade que o precedeu; não divulgação do inteiro teor dos contratos celebrados, com seus anexos e aditivos, em afronta ao art. 37 da Constituição Federal e ao art. 8º da Lei 12.527/2011.

5. A incidência da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) sobre os serviços sociais autônomos encontra-se pacificada na jurisprudência desta Corte. O ponto central de controvérsia consiste em definir se a divulgação ativa de dados resumidos dos contratos – ainda que em formato aberto e complementada por mecanismos de transparência passiva – satisfaz o dever de publicidade previsto no art. 8º, § 1º, inciso IV, da LAI.

6. As entidades defendem interpretação restritiva do dispositivo, fundada, sobretudo, na Portaria Conjunta CGU/ME 2/2021, sustentando que bastaria a divulgação de informações sintéticas acerca dos ajustes celebrados.

7. Contudo, à luz da jurisprudência desta Corte, essa interpretação não prospera. O entendimento consolidado no TCU – a exemplo dos Acórdãos 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, 1.855/2018-TCU-Plenário, 1.140/2023-TCU-Plenário e 3.585/2023-TCU-1ª Câmara – é no sentido de que a transparência ativa relativa às contratações deve abranger o inteiro teor dos instrumentos contratuais, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos, ressalvadas, naturalmente, as hipóteses legais de restrição de acesso.

8. Para maior clareza acerca do posicionamento do TCU sobre a matéria, transcrevo subitem do Acórdão 3.585/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Walton Alencar):

9.6. **dar ciência** à Federação das Indústrias do Estado do Paraná, ao Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Paraná, com base no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as **seguintes falhas identificadas** no Pregão Eletrônico 2.0275/2020, que tem por objeto a prestação serviços de vigilância desarmada para unidades do Sistema FIEP da Região Campos Gerais (Guarapuava, Irati, Ponta Grossa, Telêmaco Borba), a fim de serem adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

(...)

9.6.2. **falta de divulgação dos documentos de habilitação da licitante vencedora, do contrato administrativo e dos respectivos anexos e aditivos, dos eventuais recursos e contrarrazões** apresentados pela licitante vencedora no sítio oficial do Sistema FIEP na internet e/ou no sistema Licitações-e do Banco do Brasil, **em desacordo com o princípio da publicidade previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, com os arts. 6º, I, e 8º, §§ 1º e 2º, da Lei 12.527/2011** (Lei de Acesso à Informação ou LAI), combinado com o art. 64-A do Decreto 7.724/2012 (norma regulamentadora da LAI), inserido pelo Decreto 9.781/2019, bem como ao arripio das recomendações do Acórdão 699/2019-TCU-Plenário, relator E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira; (grifei)

9. Não há, tampouco, amparo legal ou jurisprudencial para a limitação da publicidade apenas à divulgação de dados resumidos dos ajustes e de contratos de maior valor, como previsto nos normativos internos mencionados pelas entidades representadas.

10. Ademais, a Portaria Conjunta CGU/ME 2/2021 não deve ser interpretada como norma excludente ou redutora do grau de transparência exigido pela LAI. Trata-se de ato regulamentar que estabelece parâmetros mínimos de divulgação aplicáveis às entidades do Sistema S, sem afastar a incidência do art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, nem restringir a interpretação conferida pelo TCU ao alcance do dever de publicidade.

11. Assim, ainda que as entidades tenham atuado com base em orientações expedidas pelos respectivos departamentos nacionais, subsiste a necessidade de adequação dos normativos internos e dos portais de transparência ao padrão de completude exigido pela jurisprudência desta Corte.

12. Quanto aos argumentos apresentados pelo Sebrae/DN relacionados aos elevados custos operacionais e aos desafios tecnológicos, entendo que não possuem o condão de afastar o cumprimento da lei: a estruturação de sistemas de dados abertos e a digitalização integral de contratos são, hoje, requisitos básicos de gestão.

13. Alegar que a baixa demanda via SIC (Serviço de Informação ao Cidadão) tornaria o investimento desproporcional é inverter a lógica da transparência ativa. O objetivo da lei é disponibilizar a informação ao público, de forma célere e integral, sem a necessidade de ser solicitada.

14. Ademais, todas as entidades sujeitas à LAI, de pequenos municípios a grandes autarquias, enfrentam desafios operacionais e custos de implementação. Isentar o Sistema S dessa obrigação sob a alegação de ônus financeiro criaria privilégio injustificado. O custo da transparência integra o ônus regular de gestão de recursos de origem parafiscal e constitui condição de legitimidade, controle e conformidade.

15. Outro ponto que deve ser esclarecido diz respeito à estrutura organizacional e à cadeia de



comando do Sistema S. Conforme se depreende dos normativos que regem as entidades (Decretos 494/1962 e 57.375/1965, além da Resolução CDN 372/2021), os departamentos e os conselhos nacionais não exercem apenas função de coordenação meramente burocrática; detêm, em verdade, o poder normativo e o dever fiscalizatório sobre as unidades regionais.

16. Essa primazia legal lhes acarreta uma responsabilidade institucional vinculante: ao centralizarem as diretrizes de transparência, assumem o ônus de garantir que estas guardem estrita consonância com o ordenamento jurídico vigente, em especial com a Lei de Acesso à Informação.

17. Portanto, a responsabilidade de orientar, capacitar e, se necessário, intervir para que os departamentos regionais cumpram a transparência ativa em sua plenitude (incluindo o inteiro teor de todos os contratos) cabe, primordialmente, às administrações nacionais; por essa razão, mostra-se adequada a proposta de dirigir a determinação ao núcleo decisório do sistema, de onde devem emanar as retificações necessárias para todo o território nacional.

18. Em suma, a denúncia revelou que as entidades cearenses não observam plenamente o dever de transparência ativa ao omitirem o inteiro teor de contratos, anexos e aditivos. A prática compromete o controle social e a *accountability* do Sistema S, cujas receitas derivam de contribuições paraestatais.

19. Desse modo, no caso concreto, as falhas verificadas na esfera regional podem ser compreendidas como decorrentes da observância das orientações emanadas dos respectivos órgãos nacionais, circunstância que recomenda solução corretiva, e não sancionatória.

20. No que tange ao pedido de medida cautelar formulado pelo denunciante, não o acolho ante a ausência dos pressupostos necessários: embora esteja caracterizado o *fumus boni iuris*, não o está o *periculum in mora*. As falhas apontadas, embora graves sob o prisma da transparência, não indicam risco de dano iminente e irreparável ao erário que exija a suspensão imediata de atos; nesse contexto, a expedição de determinação voltada à correção planejada das falhas mostra-se medida mais adequada e proporcional.

21. Diante das análises da unidade instrutora, reproduzidas no relatório precedente, conclui-se que não se confirmou o apontamento relativo à impossibilidade de identificação da licitação correspondente a cada ajuste (primeiro ponto da denúncia). Os portais examinados informam, nos certames divulgados, o número do processo e a modalidade da licitação, dispensa ou inexigibilidade.

22. Por outro lado, restou caracterizada a falha relativa à não disponibilização integral dos contratos, anexos e aditivos nos portais de transparência, providência exigida pelo art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 e pela jurisprudência deste Tribunal.

23. Assim, concluo pela procedência parcial da denúncia e pela expedição de determinação às entidades envolvidas – regionais e nacionais – para que elaborem plano de ação destinado à adequação de seus normativos internos e portais de transparência aos parâmetros exigidos pela Lei 12.527/2011 e pela jurisprudência desta Corte.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1293/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.199/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.



3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
- 3.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Órgãos/Entidades: Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará; Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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: Andrei Barbosa de Aguiar (19.250/OAB-CE), representando o Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará e o Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Cícero Roger Macedo Gonçalves (8.795/OAB-CE), representando o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na divulgação de informações sobre contratações nos portais de transparência do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (Sebrae/CE), do Departamento Regional do Senai/CE e do Departamento Regional do Sesi/CE,

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

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

9.2. indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pelo denunciante ante a ausência do pressuposto do *periculum in mora*;

9.3. determinar, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Sebrae/CE, ao Sesi/CE e ao Senai/CE, bem como aos seus respectivos departamentos nacionais, que elaborem e encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo as medidas, os responsáveis e os prazos previstos para adequação de seus portais de transparência, de modo a assegurar a divulgação, em formato digital e de fácil acesso, do inteiro teor dos contratos administrativos, respectivos anexos e termos aditivos, em conformidade com o princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), com o art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 (LAI) e com a jurisprudência consolidada deste Tribunal;

9.4. levantar o sigilo que recai sobre estes autos, à exceção das peças com informações pessoais do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

9.5. informar o denunciante acerca do teor desta deliberação;

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1293-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.495/2018-3.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades (extinto); Município de São Bernardo do Campo/SP

Responsáveis: Adriana Santos Bueno Zular (133.800.458-10); Brasil Rodrigues dos Santos (081.007.478-81); Flavio Souto Casarini Junior (192.775.038-58); Sebastiao Vaz Junior (304.563.471-00); Sylvio Villas Boas Dias do Prado (905.218.627-87); Tarcisio Secoli (763.024.158-53).

Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); CEF - Agência Cabo Branco (00.360.305/0036-34); Congresso Nacional (vinculador); Construtora Coesa S.A. - em recuperação judicial (14.310.577/0001-04); Ministério das Cidades (extinto); Município de São Bernardo do Campo/SP (46.523.239/0001-47).

Representação legal: Marcos Moreira de Carvalho (OAB/SP 119.431) e Eduardo Dias da Silva (OAB/SP 294.032), representando Tarcisio Secoli; Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915), Murilo Muraro Fracari (OAB/DF 22.934) e outros, representando a Caixa Econômica Federal; Mariana Dias Capozoli (OAB/SP 316.859), Maria Helena Tahan Farina e outros, representando a Construtora Coesa S.A. - em recuperação judicial; Luiz Mario Pereira de Souza Gomes (OAB/SP 129.395), representando o Município de São Bernardo do Campo/SP.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS. MACRODRENAGEM NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP. TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO COM A UNIÃO. CONSTATAÇÃO DE SOBREPREÇO E SUPERFATURAMENTO. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS IRREGULARES. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DO ART. 65 DA LEI 8.666/1993. MEDIDA CAUTELAR. RETENÇÕES REALIZADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. OBRAS FINALIZADAS. NECESSIDADE DE RESTITUIÇÃO DE SALDO REMANESCENTE À UNIÃO. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS. CONSTITUIÇÃO DE APARTADO.



CONVERSÃO DO PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E AO TCE/SP.

Relatório

Reproduzo instrução de mérito² baseada em relatório de auditoria³ realizada no âmbito do Fiscobras 2018 e elaborado pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), em que se avaliou o processo relacionado à licitação e à contratação das obras de macrodrenagem para redução do risco de inundações na bacia hidrográfica de Ribeirão dos Meninos, localizado no município de São Bernardo do Campo/SP:

“(…) 2. O empreendimento, conhecido naquele município como Piscinão do Paço, consiste em um sistema de galerias e reservatório de retenção de águas pluviais para evitar ou minimizar os efeitos de enchentes na região central da cidade. O detalhamento dos elementos desse projeto consta na parte introdutória do Relatório de Fiscalização 177/2018 (peça 54, p. 5-8).

3. A alocação de recursos federais no empreendimento foi formalizada por meio do Termo de Compromisso 0416.279-69/2013 (Siafi n. 678545), assinado em 16/10/2013, pela Prefeitura de São Bernardo do Campo/SP (PMSBC) e pelo Ministério das Cidades (MCidades), representado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), na qualidade de mandatária da União.

4. Os investimentos associados ao instrumento de repasse correspondem a R\$ 353.298.851,53, dos quais R\$ 204.633.156,00 são recursos federais provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e R\$ 148.665.695,53 são contrapartida do ente municipal. A parcela referente aos recursos federais foi integralmente liberada na conta vinculada do ajuste – conforme informações do endereço eletrônico <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp>, acessado em 20/7/2023.

5. Os atos relativos à licitação e à contratação das obras do referido empreendimento ficaram sob responsabilidade da Prefeitura de São Bernardo do Campo. A licitação da obra deu-se nos termos do Edital de Pré-qualificação da Concorrência 10.007/2012, cuja versão original data de 28/9/2012 (peça 51), tendo sido retificado para a versão final de 15/3/2013 (peça 52). O orçamento-base foi estabelecido em R\$ 300.099.875,73.

6. Após julgamento dos documentos de habilitação (peça 34), apenas duas licitantes foram consideradas aptas para apresentação de propostas comerciais. As duas propostas apresentadas foram julgadas válidas e classificadas pelos respectivos valores globais, tendo sido o certame homologado, com a adjudicação de seu objeto (peça 475, p. 4-5), em 13/12/2013, para o Consórcio Centro Seco, formado pela líder, Construtora OAS S/A, atualmente denominada Construtora Coesa S.A. - Em Recuperação Judicial, em associação com a Serveng Civilsan S/A - Empresas Associadas de Engenharia.

7. O procedimento licitatório originou o Contrato SA.200.2.236/2013 (peça 42), celebrado em 19/12/2013, com prazo de execução previsto para 36 meses, no valor de R\$ 296.899.634,57 (data-base dezembro/2013), o que corresponde a desconto de apenas 1,07% em relação ao valor estimado da licitado (parágrafo 5).

8. Durante a vigência do mencionado contrato, entretanto, foram autorizadas significativas alterações do projeto, tendo sido celebrados cinco termos aditivos. Os quatro primeiros aditivos encontram-se discriminados no Relatório de Fiscalização 177/2018 (peça 54,

² Peça 485.

³ Peça 54.



p. 6-8). O quinto aditivo (peça 455), celebrado, em 5/7/2019, após a realização da fiscalização, teve por objeto o realinhamento de preços de serviços. Em razão do conjunto de alterações formalizadas o valor total do Contrato SA.200.2.236/2013 passou para R\$ 370.688.048,54 (peça 455, p. 2).

9. Frise-se que as obras do empreendimento contratado se encontram finalizadas, desde o ano de 2019, conforme termo de recebimento provisório (peça 203, p. 62-65), de 28/11/2019. O termo de recebimento definitivo foi expedido em 16/12/2020 (peça 218, p. 1).

B. HISTÓRICO

10. Os trabalhos de fiscalização de que tratam os presentes autos, realizados entre 21/5/2018 e 1/7/2018, tiveram por objeto a licitação e contratação das obras civis já citadas no tópico da introdução: (i) Concorrência 10.007/2012 (peça 51-52); e (ii) Contrato SA.200.2.236/2013 (peça 42).

11. Os resultados da fiscalização foram consubstanciados em quatro achados apresentados no Relatório de Fiscalização 177/2018 (peça 54), de 28/9/2018, que versaram sobre: (i) sobrepreço, em parte materializado em superfaturamento; (ii) restrição à competitividade da licitação; (iii) deficiências do projeto básico (iv) acréscimos e supressões em percentuais superiores aos limites legais.

12. O primeiro achado tratou de indícios de sobrepreço no valor de R\$ 100.956.548,23 (correspondente a 40,04% do valor de referência calculado para o contrato). Desse valor apurado, R\$ 88.828.597,65 já se encontravam medidos e pagos até a 39ª Medição do contrato (a última expedida à época da fiscalização, com execução física acumulada da ordem de 75%), constituindo superfaturamento.

13. O segundo achado tratou de restrição à competitividade da licitação. A irregularidade se configurou (i) na realização de fase de pré-qualificação, procedimento incompatível com a natureza do objeto e sem os elementos mínimos para definição dos serviços licitados; (ii) nas exigências restritivas atinentes à comprovação da habilitação técnico-operacional (que incluíram serviços sem materialidade ou relevância técnica, estipulação de quantitativos superiores aos limites admitidos pela jurisprudência e vedação injustificada à soma de atestados); e (iii) na limitação do número de empresas consorciadas.

14. A terceira irregularidade objeto de achado de fiscalização versa sobre deficiências do projeto básico que serviu para caracterização do empreendimento licitado e contratado, a exemplo de (i) sondagens insuficientes para determinar as reais necessidades de serviços; (ii) utilização de cadastro de redes pré-existent desatualizado; e (iii) definições incompletas ou inadequadas de serviços relevantes.

15. O projeto básico deficiente está diretamente relacionado à irregularidade objeto do quarto achado de fiscalização, que tratou da ocorrência de acréscimos e supressões em percentuais superiores aos limites legais, destacando um volume de acréscimos acumulados de 76,82% e volume de supressões acumuladas de 57,36%. Além de excederem os limites permitidos, as alterações contratuais envolveram a ocorrência de 'jogo de planilha', decorrente do expressivo aumento do quantitativo de itens que apresentavam sobrepreço.

16. Diante dessas irregularidades, foram os autos encaminhados ao relator, Ministro Weder de Oliveira, com proposta de: (i) expedição de medida cautelar com o propósito de limitar os pagamentos a serem efetuados no âmbito do Termo de Compromisso; (ii) realização de oitivas do consórcio construtor, da Caixa, do MCidades e da prefeitura licitante/contratante; e (iii) realização de audiências dos responsáveis pela condução do certame licitatório e pela formalização e fiscalização do Contrato SA.200.2.236/2013.

17. Em sequência, o despacho do relator (peça 57), de 4/10/2018, referendado posteriormente pelo Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, de 10/10/2018, determinou cautelarmente que, nas medições a serem pagas com recursos da União, os valores dos serviços

fossem limitados aos preços unitários adotados como referência no relatório de fiscalização, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito das questões apresentadas.

18. Naquele despacho, restou consignado também que todas as ocorrências identificadas deveriam ser objeto de oitiva dos órgãos/entidades envolvidos e do consórcio contratado. O relator entendeu, entretanto, que a verificação das condutas dos agentes implicados nos fatos questionados deveria considerar os elementos requisitados nas oitivas, não acolhendo, naquele momento, a realização das audiências propostas pela equipe de auditoria.

19. Em cumprimento ao despacho do Min. Weder de Oliveira, a então SeinfraUrbana enviou os seguintes ofícios de oitiva, com as respectivas respostas:

Tabela 1 – Comunicações processuais decorrentes do despacho do relator (peça 57)

Destinatário	Ofício	Resposta à comunicação
PMSBC	n. 388 (peça 58)	Peça 175
Caixa	n. 389 (peça 59)	Peça 149
MCidades	n. 390 (peça 60)	Peças 85 a 146
Construtora OAS (líder do consórcio)	n. 391 (peça 61)	Peças 153 a 174

Fonte: elaboração própria

20. Quando já se encontravam os autos municiados das manifestações apresentadas em resposta às citadas oitivas, por meio da instrução processual que constitui a peça 178, que data de 15/4/2020, foi apresentado exame técnico das questões relacionadas a cada um dos achados de fiscalização.

21. Naquela oportunidade, entendeu-se que um conjunto de medidas da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo efetivamente restringiu o caráter competitivo da licitação analisada, estando os fatos envoltos em fortes indícios de que houve direcionamento da licitação, reforçados por depoimentos judiciais prestados pelos próprios executivos da consorciada OAS (assunto que será abordado adiante e consubstanciado na conclusão destes autos).

22. Quanto às constatações relativas a falhas do projeto licitado, na instrução da peça 178 foram corroborados os principais apontamentos da equipe de fiscalização sobre a definição imprecisa de serviços que correspondiam a aproximadamente 40% do orçamento, tais como: remoção de terra, execução de escavações, estabilização de solo (enfilagens), execução de concreto projetado e transporte de rocha.

23. Quanto aos valores impugnados, a referida instrução processual retificou alguns pontos específicos da análise de preços inicial, resultando em novo valor de sobrepreço global de R\$ 96.805.599,55, com superfaturamento de R\$ 85.478.470,32 até a 39ª medição – em razão de excluir do montante inicial calculado os valores relativos aos itens: (i) dreno horizontal profundo gravitacional; (ii) forma de chapas plastificadas; e (iii) gaiola armadura para parede diafragma (peça 178, p. 32-33).

24. Além disso, a análise das oitivas permitiu a aquisição de maior maturidade processual no tocante às responsabilizações dos agentes públicos relacionados no relatório de fiscalização, entendendo necessárias algumas retificações também na avaliação inicial das condutas e dos fatos apresentados – essas questões serão esclarecidas em subtópico específico sobre o assunto na presente instrução.

25. Por outro lado, instrução anterior destes autos corroborou integralmente a avaliação do relatório de fiscalização sobre a ocorrência de alterações contratuais irregulares, cujos valores correspondiam a 57,11% de supressões e 76,48% de acréscimos, superando os limites permitidos no art. 65 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (peça 178, p. 34-42).

26. Assim, ponderou-se naquele momento que: (i) caberia a emissão de juízo de mérito a

respeito dos preços, propondo a conversão da medida cautelar vigente, com os ajustes necessários, em determinação de cunho definitivo; (ii) a constatação de irregularidade que resulta em danos ao erário subsidiava a conversão do processo em tomada de contas especial, no âmbito da qual seria identificado o valor efetivamente superfaturado ao final da obra; e (iii) as audiências propostas, bem como a discriminação dos valores atribuíveis a cada responsável, para fins de citação, deveriam ser promovidas e avaliadas na TCE a ser instaurada, por motivo de racionalidade processual.

27. No entanto, o Despacho do Ministro Relator (peça 201), de 28/7/2020, discordou da proposta de conversão do presente processo em TCE, por considerar que ainda faltariam aos autos elementos essenciais à ‘comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis por sua materialização’, destacando ainda que (peça 201, p. 4):

‘14. Essa etapa de quantificação de dano e atribuição de responsabilidades, com a devida evidenciação das condutas, é inerente às conclusões do trabalho de auditoria, não sendo da melhor técnica que seja transferida ao processo de tomada de contas especial.

15. Além disso, diante das conclusões do relatório de auditoria, e da incerteza quanto à sua responsabilização, o consórcio Centro Seco aportou aos autos novos elementos acerca dos fatos e achados apontados.

16. Independentemente dessa manifestação do consórcio, faz-se necessária a realização de sua oitiva para que, no prazo de 15 (quinze) dias, caso entenda cabível, apresente informações complementares às já encaminhadas.

17. Diante disso, deve a unidade instrutiva realizar a análise dos documentos acostados anteriormente pelo consórcio, bem como dos que vierem a ser juntados em razão da oitiva a ser promovida e, caso permaneça seu entendimento pela conversão do processo em tomada de contas especial, encaminhe proposta com a fundamentação requeridas e as responsabilizações devidamente explicitadas, de acordo com o que dispõe o art. 5º da IN TCU 71/2012.’

28. Os elementos entregues pelo consórcio Centro Seco ao gabinete do ministro relator em 9/7/2020, citados no item 17 do trecho do despacho transcrito, constituem as peças 181-200 destes autos. A oitiva determinada naquele despacho foi realizada por meio do ofício que constitui a peça 202, cuja resposta deu-se por meio de nova documentação complementar elaborada pelo consórcio executor (peça 203).

29. Em sequência, os autos retornaram à responsabilidade desta AudUrbana para reavaliação do conjunto dos elementos apresentados, tendo sido esse o objetivo da instrução processual que constitui a peça 210, de 11/8/2022.

30. Verificou-se naquele momento, porém, que as informações constantes nos autos ainda não permitiam atender integralmente aos requisitos pontuados no despacho do relator, transcritos no parágrafo 27 – especialmente em função da ausência ou incompletude de documentos relativos à fase final de execução do Contrato SA.200.2.236/2013 (posterior à fiscalização), tais como medições e termos aditivos.

31. Assim, nos termos da instrução da peça 210, foi realizada diligência à Prefeitura Municipal de São Bernardo. Após concessões de prorrogação de prazos de resposta, em 26/10/2022, foi encaminhada pelo ente municipal a documentação que constitui as peças 217-349.

32. No entanto, conforme registrado na instrução processual que constitui a peça 350, de 16/2/2023, o ente municipal não atendeu integralmente à requisição realizada. Após reiteração de solicitação realizada por e-mail e contato telefônico, a prefeitura veio a apresentar documentação complementar, mas que ainda não contemplava todos os elementos requisitados.

33. Além disso, parte da documentação relativa às medições de serviços foi apresentada em formato não editável (.pdf) e com resolução precária, dificultando a leitura de seu conteúdo (contendo, inclusive, valores ininteligíveis) – tendo o ente municipal alegado dificuldades de resgatar informações da época da execução do contrato.

34. Neste contexto, foi realizada nova requisição, desta vez dirigida à Caixa Econômica Federal, nos termos propostos na instrução da peça 350. Após prorrogação de prazo, a Caixa registrou o atendimento da requisição em 24/4/2023, por meio de documentação que constitui as peças 356-445.

35. Por sua vez, a instrução processual da peça 457 dedicou-se à análise da documentação apresentada pela Caixa, tendo identificado a existência de valores movimentados na conta vinculada ao instrumento de repasse para pagamento de faturas ao Consórcio Centro Seco que, contudo, não foram considerados desbloqueados pela mandatária. Para a adequada compreensão dessa situação, fizeram-se necessários esclarecimentos complementares, os quais motivaram a realização de nova diligência junto à Caixa – questão que será detalhada no Subtópico C.2.

C. EXAME TÉCNICO

36. O presente exame técnico inicia-se pelo Subtópico C.1, em que se demonstra a não consumação dos prazos prescricionais relacionados aos atos analisados. No Subtópico C.2, apresenta-se a avaliação do cumprimento do item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, que determinou a utilização dos preços unitários referenciais constantes no relatório de fiscalização como limitantes para pagamentos ainda não realizados ao consórcio contratado.

37. Em sequência, o Subtópico C.3 traz a análise das alegações de cunho genérico apresentadas pelo Consórcio Centro Seco, que versam sobre (i) possíveis prejuízos à defesa; e (ii) validade dos critérios e referências de preços adotados pela equipe de fiscalização.

38. Mais adiante, o Subtópico C.4 trata, de forma detalhada, das questões específicas relacionadas aos itens de serviço para os quais foram identificados sobrepreço/superfaturamento. O Subtópico C.5 dedica-se à avaliação das responsabilidades pelos atos irregulares, incluindo: superfaturamento (C.5.1); deficiências do projeto básico (C.5.2); restrições à competitividade do certame (C.5.3); e alterações contratuais excessivas (C.5.4).

C.1. Análise dos prazos prescricionais dos atos questionados

39. Antes de se adentrar na análise das questões centrais objeto da presente instrução, cabe registrar o histórico de eventos com impacto sobre a contagem dos prazos de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos da disciplina estabelecida pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022.

40. Nesse contexto, à luz do disposto no art. 4º, inciso IV, da mencionada Resolução, o marco inicial do prazo prescricional deve ser fixado na data em que o Tribunal tomou conhecimento dos fatos irregulares descritos no Relatório de Fiscalização 132/2016 (peça 59 dos autos do TC 010.595/2016-3). Nesse caso, conforme jurisprudência desta Corte, o termo inicial da contagem corresponde à data de juntada da referida peça técnica aos autos, 24/8/2016, nos termos do Acórdão 1.268/2023-Plenário (Ministro Vital do Rêgo).

41. A partir desse marco inicial, diversos eventos configuram atos de apuração capazes de interromper a contagem dos prazos prescricionais, conforme apresentado, de forma não exaustiva, na tabela a seguir:

Tabela 2 – Principais eventos com efeitos sobre a prescrição (lista não exaustiva)

Evento	Doc. de referência	Efeito sobre a prescrição	Critério da Resolução TCU 344/2022	Data do evento	Termo final da prescrição ressarc./punitiva (art. 2º: 5 anos)	Termo final da prescrição intercorrente (art. 8º: 3 anos)

Evento	Doc. de referência	Efeito sobre a prescrição	Critério da Resolução TCU 344/2022	Data do evento	Termo final da prescrição ressarc./punitiva (art. 2º: 5 anos)	Termo final da prescrição intercorrente (art. 8º: 3 anos)
Juntada do Relatório de fiscalização 177/2018 aos presentes autos	peça 54	Marco inicial do prazo prescricional	Art. 4º, inciso IV (data em que o Tribunal tomou conhecimento dos fatos)	28/9/2018	28/9/2023	28/9/2021
Despacho de autoridade (determinando oitivas)	peça 57	Interrupção e recomeço da contagem do prazo	Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração)	4/10/2018	4/10/2023	4/10/2021
Instrução processual ¹	peça 178	Interrupção e recomeço da contagem do prazo	Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração)	15/4/2020	15/4/2025	15/4/2023
Apresentação de novos elementos ao gabinete do ministro relator ²	peças 181-200	Suspensão	Art. 7º, inciso VI (submissão extemporânea de elementos adicionais)	9/7/2020	Efeitos vigentes até o evento seguinte	Efeitos vigentes até o evento seguinte
Despacho de autoridade (determinando novas oitivas)	peça 201	Interrupção e recomeço da contagem do prazo	Art. 5º, inciso I (notificação, oitiva)	28/7/2020	28/7/2025	28/7/2023
Instrução processual (diligência) ³	peça 210	Interrupção e recomeço da contagem do prazo	Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração)	11/8/2022	11/8/2027	11/8/2025
Instrução processual (diligência) ⁴	peça 350	Interrupção e recomeço da contagem do prazo	Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração)	16/2/2023	16/2/2028	16/2/2026
Instrução processual (diligência) ⁵	peça 457	Interrupção e recomeço da contagem do prazo	Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração)	16/12/2024	16/12/2029	16/12/2027

¹ a instrução da peça 178 analisou a documentação obtida em resposta às oitivas, revisando alguns dos parâmetros de preços utilizados no cálculo do superfaturamento, conforme comentado nos parágrafos 20-26.

² os novos elementos consistem em extensa documentação, por meio da qual o consórcio manifestante busca rediscutir aspectos técnicos já avaliados. Essa documentação, mencionada no parágrafo 28, será analisada em detalhe nos Subtópicos C.3 e C.4 desta instrução.

³ a instrução da peça 210 realizou análise dos novos elementos apresentados pelo consórcio, tendo identificado a necessidade de obtenção de medições e demais documentos relativos à fase final e ao encerramento do Contrato SA.200.2.236/2013, mediante diligência dirigida ao órgão municipal compromissário (conforme comentado nos parágrafos 29-31).

⁴ em razão do atendimento parcial às requisições feitas à Prefeitura de São Bernardo do Campo, tornou-se necessário realizar nova diligência à Caixa Econômica Federal para obtenção de documentação relativa ao encerramento do contrato de execução das obras (vide parágrafos 32-34).

⁵ a instrução da peça 457 foi dedicada à análise da documentação apresentada pela Caixa. No entanto, observou-se que parte dos valores movimentados na conta vinculada ao instrumento de repasse não foi considerada desbloqueada pela mandatária, o que motivou o encaminhamento de nova diligência



para a obtenção de esclarecimentos complementares (essa questão será detalhada no Subtópico C.2).

Fonte: elaboração própria

42. Pelas informações apresentadas na Tabela 2, conclui-se não ter sido atingido o prazo de prescrição de cinco anos regulamentado pelo art. 2º da Resolução TCU 344/2022. Tampouco estão os fatos em comento alcançados pela prescrição intercorrente, que corresponde a três anos de inação persecutória, conforme art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

C.2. Análise do cumprimento do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário

43. Conforme mencionado na parte introdutória, o Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, de 10/10/2018, referendou decisão cautelar do ministro relator (peça 57), que determinou que os futuros pagamentos dos serviços objeto do Contrato SA.200.2.236/2013 fossem limitados aos preços unitários referenciais constantes do relatório de fiscalização, nos seguintes termos (peça 57, p. 2):

‘10.1. determino cautelarmente, com fulcro no art. 276, caput, do RI/TCU, ao município de São Bernardo do Campo/SP e à Caixa Econômica Federal, em razão dos indícios de sobrepreço no valor de R\$ 100.956.548,23, apurados nas obras de macrodrenagem do Ribeirão dos Meninos, objeto do Contrato SA.200.2.236/2013, firmado com o consórcio Centro Seco, que, nas medições a serem pagas, limitem os valores dos serviços aos preços unitários adotados como referência na presente auditoria, conforme tabela constante do Apêndice ‘F’ do relatório de auditoria, até que o Tribunal de Contas da União decida sobre o mérito do tema;

44. Nesse contexto, cabe à presente instrução contemplar a avaliação das medidas adotadas para o cumprimento da referida determinação do TCU. Para tanto, foram solicitadas informações, por meio de diligências encaminhadas à Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e à Caixa Econômica Federal (comentadas no Tópico B), acerca dos valores pagos e retidos no âmbito do Contrato SA.200.2.236/2013.

45. Por meio do Ofício 0039/2023/SUDEP (peça 356), a Caixa informou que realizou procedimentos, que intitula como ‘retenções’, com vistas a limitar os pagamentos de serviços contratados aos parâmetros estipulados pelo TCU. Tais retenções somariam R\$ 38.507.452,76, conforme os seguintes termos (peça 356, p. 2-4):

‘2.2.7 Os valores aferidos pela CAIXA e retidos conforme Acórdão desse Tribunal totalizam R\$ 38.507.545,57, sendo R\$ 13.469.675,38 de repasse, que permanecem na conta poupança (0346.013.00416279-3) vinculada ao Termo de Compromisso, e R\$ 25.037.870,19 de contrapartida financeira, sob gestão da municipalidade uma vez que os recursos de contrapartida são aportados por ocasião da correspondente autorização de desbloqueio de recursos.’

46. Registra-se que, à data do despacho cautelar do ministro relator, expedido em 4/10/2018, e da publicação do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, de 10/10/2018 (notificado à caixa pelo Ofício 0389/2018-TCU/SeinfraUrbana em 11/10/2018), a execução contratual remontava ao Boletim de Medição 37 (na numeração da Caixa), correspondente ao período de 16/9/2018 a 15/10/2018.

47. No entanto, conforme esclarecimentos prestados pela mandatária, à época da expedição da decisão cautelar, encontravam-se em curso procedimentos de liberação de valores anteriormente glosados em medições do Contrato SA.200.2.236/2013. Dessa forma, o montante retido informado inclui parcelas referentes tanto a medições atestadas antes da cautelar – mas ainda não desbloqueadas ou pagas – quanto a medições atestadas posteriormente.

48. Para comprovação dos valores mencionados, a Caixa apresentou três planilhas, que constituem itens não digitalizados vinculados à peça 401, elencadas a seguir (conforme a identificação adotada pela mandatária):

a) ‘Anexo 2 - Relação de Comprovantes de Pagamento’, que contém extrato das movimentações na conta vinculada ao instrumento de repasse;

b) ‘Anexo 70 - Resumo Medições Engenharia’, que discrimina as medições nas quais



ocorreram retenções de valores em cumprimento à decisão cautelar;

c) ‘Anexo 103 - Planilha Demonstrativa Retenções TCU’, que apresenta, detalhados por serviço, os quantitativos e valores que embasaram os desbloqueios de recursos realizados após a expedição da decisão do TCU.

49. Com base no ‘Anexo 103’, foi elaborada a tabela apresentada no Apêndice A desta instrução – na qual são confrontados, por item de serviço, os valores aferidos e pagos no período de execução posterior à decisão do TCU em comento.

50. Conforme apresentado no Apêndice A, considerando os preços paradigmas estabelecidos pelo TCU, estimou-se que o total que deveria ter sido retido das medições não pagas à época da decisão do Tribunal correspondia a R\$ 38.507.452,76. Esse valor equivale ao montante retido apresentado no ‘Anexo 103’ e apresenta apenas uma pequena diferença de R\$ 92,81 – atribuível a fatores de arredondamento – em relação ao valor de R\$ 38.507.545,57, informado textualmente pela Caixa no trecho transcrito no parágrafo 45.

51. Deve-se atentar que, para fins de verificação do cumprimento do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, foram considerados os preços unitários constantes do Apêndice F do relatório de fiscalização, conforme termos da decisão cautelar transcritos no parágrafo 43. Por esse motivo, alguns dos preços unitários referenciais que constam do Apêndice A não correspondem aos definidos após a reanálise objeto da presente instrução (apresentados no Apêndice E).

52. A partir da análise da planilha intitulada ‘Anexo 70’, verificou-se que o valor total das medições apresentadas ao longo da execução contratual foi de R\$ 340.813.641,01. Desse montante, a Caixa efetivamente aferiu (ou seja, considerou executados, nos valores originais) R\$ 338.196.750,36, sendo a diferença de R\$ 2.616.890,65 atribuída a glosas aplicadas pela mandatária (também registradas na referida planilha).

53. Por sua vez, a coluna ‘autorizado pela engenharia’ (também da planilha do ‘Anexo 70’) apresenta o valor total de R\$ 299.689.204,74, correspondente – com diferença da ordem de centavos – ao total aferido pela Caixa (R\$ 338.196.750,36) subtraído das denominadas ‘retenções’ destinadas ao cumprimento da decisão do TCU (R\$ 38.507.545,57), que constam dos esclarecimentos da Caixa reproduzidos no parágrafo 45.

54. O valor de R\$ 299.689.204,74 também consta como total da coluna ‘valores desbloqueados’ da planilha ‘Anexo 2’ – o que corrobora tratar-se do montante efetivamente liberado dos recursos do termo de compromisso para posterior pagamento ao consórcio executor.

55. No entanto, constatou-se que a coluna ‘Valor Movimentação Financeira’ da planilha ‘Anexo 2’ apresenta valor total de R\$ 330.136.440,87, ou seja, R\$ 30.447.236,13 superior ao montante indicado como valores desbloqueados. Tais valores são corroborados pelo extrato financeiro da conta vinculada ao termo de compromisso (peça 380).

56. Por meio do cruzamento das informações constantes nos ‘Anexo 2’ e ‘Anexo 70’ (planilha que constitui ‘item não digitalizado’ vinculado à peça 483), foi possível identificar os boletins de medição e as respectivas notas fiscais relacionadas às movimentações financeiras em questão. Verificou-se, assim, que o valor das movimentações financeiras que excedeu os montantes desbloqueados foi destinado ao pagamento de notas fiscais cujos respectivos valores não haviam sido integralmente desbloqueados pela mandatária – em razão de glosas e das retenções realizadas pela Caixa em cumprimento à decisão do TCU.

57. Considerando que os fundamentos para os pagamentos desses valores não restaram devidamente esclarecidos pela documentação obtida, foi expedida diligência à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, conforme instrução constante da peça 457, cujo Apêndice B discrimina todas as notas fiscais, com os respectivos valores e datas de quitação das movimentações financeiras não caracterizadas como desbloqueios.

58. Apenas a Caixa respondeu à diligência, por meio do Ofício 0010/2025/SUDEP/SUGOV (peça 468), encaminhando documentação complementar (peça 473) destinada a esclarecer as movimentações financeiras identificadas, bem como a detalhar os conceitos e a sistemática de pagamento adotada pela instituição. Registre-se que, com o mesmo intuito, foi realizada reunião entre esta unidade técnica e representantes da Caixa, incluindo a área de controle interno, área gestora dos repasses e profissionais da unidade local que fez o acompanhamento do termo de compromisso.

59. Com base na nova documentação apresentada, verificou-se que, à época da notificação da decisão cautelar, a Prefeitura de São Bernardo do Campo já havia efetuado pagamentos de serviços ao consórcio com recursos próprios (mas por meio da conta do termo de compromisso), sem a prévia aferição, aprovação e desbloqueio da Caixa. Tal procedimento, conhecido como ‘antecipação de pagamentos’, baseou-se na expectativa de posterior ressarcimento/apropriação integral dos valores referentes aos boletins de medição 28 a 36. Com relação a tais movimentações, a Caixa relatou que (peça 468, p. 6-7):

‘5.1.4 Como pode ser verificado, a aferição e desbloqueios de recursos pela CAIXA eram realizados após a movimentação financeira e, assim, valores antecipados pelo Compromissário que excediam os aferidos e/ou as glosas eram considerados recursos próprios do tomador e, quando da recuperação da glosa, se fosse o caso, eram apropriados ao valor de investimento.

(...)

5.1.5.6 Até 11/10/2018, data de recebimento do Ofício 0389/2018-TCU/SeinfraUrbana, a Prefeitura já havia realizado o pagamento, utilizando recursos próprios, de parte das medições 28, 29, 30 e 31 e integralmente das medições 32, 33, 34 e 35 à empresa executora.

5.1.5.7 A medição 36 também havia sido paga com recursos próprios do Compromissário na data de 15/10/2018 (4 dias após o Ofício 0389/2018-TCU/SeinfraUrbana).

5.1.5.8 Ressaltamos que um dos maiores motivadores à antecipação dos pagamentos pelo Compromissário foi a indisponibilidade financeira do Termo de Compromisso, sendo que ocorreu um crédito de recursos, sob bloqueio, em 18/10/2018, no valor de R\$ 51.933.679,80, mediante autorização do Ministério Gestor.’

60. Após ser notificada da decisão do TCU, com base nos parâmetros estabelecidos pelo Tribunal, a Caixa recalculou os valores não desbloqueados relativos aos serviços medidos e reteve, do montante a ser ressarcido à Prefeitura, o saldo de R\$ 38.507.545,57 – dos quais R\$ 13.469.675,38 correspondiam a repasses da União e R\$ 25.037.870,19 à contrapartida municipal, conforme mencionado no parágrafo 45.

61. Dessa forma, verifica-se que efetivamente o consórcio contratado não sofreu, de fato, retenções diretas relativas ao Acórdão do TCU nas medições anteriores à notificação da decisão cautelar. No entanto, ao reter os valores que seriam alocados ao termo de compromisso, a Caixa impediu que tais pagamentos – realizados com base em custos superiores aos valores referenciais definidos pelo TCU – fossem suportados com recursos do instrumento de repasse.

62. Em outras palavras, os pagamentos antecipados pela Prefeitura de São Bernardo do Campo foram realizados pelos valores originalmente pactuados, mas custeados exclusivamente com recursos próprios do município compromissário, uma vez que o procedimento de ressarcimento das antecipações adotado pela Caixa não computou esses valores como parte integrante do termo de compromisso.

63. Em relação a uma parcela menor de movimentações financeiras não caracterizadas como desbloqueio, operacionalizadas após a notificação da Caixa acerca do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, a mandatária esclareceu que (peça 468, p. 8):

‘5.1.5.15 Passamos a tratar, na sequência, da diferença de R\$ 1.327.042,89, para se chegar ao valor total de R\$ 30.447.236,13 entre valores movimentados e valores desbloqueados.

5.1.5.15.1 Desses R\$ 1.327.042,89, o valor de R\$ 1.286.034,02 é referente a valores pagos pelo Compromissário com recursos próprios das medições finais (boletins 47, 48 e 79) que não foram



passíveis de ressarcimento e/ou apropriação de valores, sendo que R\$ 1.172.562,75 são glosas definitivas e R\$ 113.471,27 são, conforme informação do Compromissário, 'referentes a pagamentos de aditivo relacionado a realinhamento do ISS, informamos ainda que estes valores foram pagos com recursos do tesouro municipal'.

5.1.5.15.2 O restante no valor de R\$ 41.008,85 é referente a uma movimentação realizada na conta equivocadamente pela Prefeitura para pagamento da medição 42, tendo sido realizada a recomposição/devolução desse valor dois dias após a movimentação.'

64. Além das informações anteriormente apresentadas, cabe registrar os seguintes esclarecimentos adicionais prestados pela mandatária, constantes do Ofício 0010/2025/SUDEP/SUGOV (peça 468):

'a) no âmbito do termo de compromisso em análise, foram creditados na conta vinculada R\$ 204.633.156,00 de repasse da União, dos quais R\$ 190.528.479,28 foram efetivamente desbloqueados. A diferença, de R\$ 14.104.676,72, permanece bloqueada em conta, sendo composta por R\$ 13.469.675,38 retidos em cumprimento ao Acórdão do TCU e R\$ 635.001,34 referentes a glosas definitivas, que deverão ser restituídas à União como saldo remanescente do termo (peça 468, p. 2);

b) para a definição das parcelas correspondentes aos valores da União e do ente municipal compromissário, tanto nos desbloqueios quanto nas retenções aplicadas no âmbito do termo de compromisso (parágrafo 45), foram consideradas as proporções de repasse e contrapartida indicadas em cada medição, conforme registrado no Relatório Resumo do Empreendimento (RRE) (peça 468, p. 3); e

c) o procedimento de antecipação de pagamentos com recursos próprios encontra respaldo no Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (Anexo 02), de 2013, item 14.12 (b.2) (peça 468, p. 12).'

65. Em síntese, os documentos analisados neste subtópico corroboram os esclarecimentos prestados pela mandatária acerca das retenções dos recursos pactuados no âmbito do Termo de Compromisso 0416.279-69/2013.

66. Diante do exposto, entende-se evidenciado que a Caixa Econômica Federal adotou os procedimentos adequados para o atendimento à decisão cautelar do Ministro Relator (peça 57), devendo o item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, que referendou tal decisão, ser reconhecido como cumprido. Essa conclusão encontra-se consignada na proposta de encaminhamento da presente instrução.

67. Entende-se que os valores pagos ao consórcio com recursos da Prefeitura, a título de antecipação de despesas e com base nos custos originalmente contratados – superiores, portanto, aos valores referenciais definidos pelo TCU – extrapolam a esfera de competência deste Tribunal. Por essa razão, a proposta de encaminhamento da presente instrução inclui a comunicação dessa situação ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

C.3. Questões preliminares alegadas pelo Consórcio Centro Seco

68. Conforme antecipado, este subtópico se dedica aos questionamentos do Consórcio Centro Seco relacionados ao rito processual observado nestes autos e aos critérios que embasaram análises antecedentes desta unidade técnica.

69. Vale destacar, entretanto, que, em grande parte, os argumentos comentados neste subtópico já haviam sido contemplados em análises anteriores, visto que são similares ao conteúdo apresentado em outros momentos em que foi oportunizado o pronunciamento do consórcio:

a) documentação que compõe as peças 153-173, encaminhada ao TCU em 22/11/2018,

em resposta à oitiva realizada conforme despacho do ministro relator (peça 57);

b) documento intitulado ‘alegações de defesa complementares’ (peça 174), datado em 7/12/2018, que também faz menção à citada oitiva;

c) novos elementos apresentados ao gabinete do ministro relator (peças 181-200), encaminhados em 9/7/2020; e

d) documento que constitui a peça 203, encaminhado em resposta à oitiva realizada conforme novo despacho do relator (peça 201), acostado aos autos em 11/9/2020.

70. Os elementos relativos aos itens ‘c’ e ‘d’ do parágrafo anterior são o principal foco da análise apresentada ao longo desta instrução processual, visto que esses documentos mais recentes, basicamente, abrangem os argumentos já apresentados em manifestações antecedentes, complementados pela apresentação de composições de preços unitários – elaboradas pelo próprio Consórcio Centro Seco, com base nas quais pretende demonstrar a adequação dos preços praticados no contrato.

C.3.1. Alegações sobre suposto prejuízo à defesa

71. Após breve introdução apresentada no Tópico I da manifestação (peça 181, p. 2-3), o consórcio, no intitulado Tópico II (peça 181, p. 4-8), alega que seus direitos restaram comprometidos em função de considerar que ‘a avaliação [que consta de instrução anterior desta AudUrbana] de diversos itens de serviço defendidos não passou da simples argumentação de que ‘o Consórcio não provou suas alegações’.

72. Nessa esteira, com fundamento no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, o consórcio considera prejudicados os princípios do devido processo legal, da verdade material e da ampla defesa, cabendo, nesse sentido, a transcrição do seguinte trecho (peça 181, p. 5):

Tal atuação, além de descabida, é absolutamente ilegal, na medida em que inverte por completo o ônus da prova, violando o princípio da presunção de inocência, e determinando que a parte produza verdadeira *prova diabólica* ao ter que demonstrar que executou um serviço nos termos exigidos por esse Tribunal e conforme os preços que ele entende adequados.

Desse modo, ausente uma detida e objetiva análise dos argumentos técnicos já colacionados nos presentes autos, e ora repisados, está-se diante de descumprimento, por parte da i. equipe de auditoria desse C. TCU, de preceitos anclares ao processo administrativo, eivando de vício quaisquer efeitos decorrentes das decisões proferidas. (grifos do original)

73. Sem referenciar trechos ou assuntos específicos das análises promovidas no âmbito dos presentes autos, o consórcio estende suas críticas a supostas subjetividades que teriam afetado o caráter técnico das instruções processuais antecedentes (peça 181, p. 6):

‘Aliás, uma análise objetiva, com o específico detalhamento das razões que motivam o entendimento da unidade técnica, transpõe o dever de impessoalidade por parte dos órgãos públicos. Já que *‘de toda interpretação, é impossível se determinar o que exatamente é proveniente dos textos, e o que é proveniente do homem,’* é necessário se afastar qualquer margem para meros subjetivismos do agente, devendo a análise técnica ser consignada em critérios objetivos e expressamente apontados em seu relatório, de forma a proporcionar o amplo contraditório. (grifos do original).’

Análise

74. Conforme trecho da manifestação reproduzido no parágrafo 72, o consórcio considera que as análises realizadas por esta unidade técnica configuram inversão do ônus da prova, importando violação do princípio da presunção de inocência. Cabe, portanto, traçar algumas considerações sobre o tema.

75. Nessa esteira, reconhece-se a existência de jurisprudência deste TCU no sentido de que a inversão do ônus probatório (que é regra nos processos de controle externo) se restringe à comprovação de execução física e à utilização de recursos financeiros associados ao dever de prestar contas ao qual é submetido o gestor público (e não o particular contratado). Assim, a

princípio, a inversão do ônus de prova, de fato, estaria limitada a processos de prestação de contas, não sendo aplicada aos presentes trabalhos de natureza fiscalizatória – nesse sentido são os votos dos Acórdãos 2.544/2020-TCU-Plenário (Relator Bruno Dantas) e 901/2018-TCU-Segunda Câmara (Relator José Mucio Monteiro).

76. No entanto, os fatos em discussão não dizem respeito à aplicabilidade ou não da inversão do ônus da prova. Cabe repisar que, em função dos trabalhos de fiscalização, foram identificados relevantes indícios de irregularidades, avigorados pelo contexto de restrição em que se processou a licitação em tela, que motivaram a convocação aos autos do consórcio responsável pela execução do empreendimento.

77. Especialmente em análise anterior desta AudUrbana, anotou-se, de maneira objetiva e de forma individualizada, que os elementos trazidos aos autos, até então, não eram suficientes para evidenciar as especificações e os custos dos serviços que foram objetos de apontamentos da fiscalização – indicando-se expressamente a inaptidão da documentação apresentada para embasar as pretensões do consórcio.

78. Neste contexto, não se verifica irregularidade nos procedimentos de análise realizados anteriormente, por meio dos quais se concluiu que os elementos apresentados pelo consórcio não eram aptos para desconstituir a maioria dos critérios de avaliação dos preços licitados/contratados.

79. Não há que se confundir os fundamentos utilizados em análises anteriores com inversão do ônus da prova, visto que há substancial diferença entre demandar do particular a prova da boa e regular aplicação dos recursos (o que seria a inversão alegada pelos manifestantes, mas que jamais fora feita nesses autos) e concluir que as manifestações apresentadas pelo consórcio (no exercício do seu direito ao contraditório e à ampla defesa) não foram capazes de alterar juízo acerca dos indícios apontados, os quais, repisa-se, foram formulados com base em evidências devidamente construídas, juntadas aos autos e submetidas ao contraditório.

80. Tampouco se vislumbra em que ponto a condução dos presentes autos teria incidido em ‘subjativismos’, alegados pelo consórcio de forma genérica na transcrição trazida no parágrafo 73. Impõe-se, portanto, o entendimento de que são improcedentes e fruto de mero inconformismo as alegações (puramente retóricas) do Consórcio Centro Seco acerca de irregularidades em quaisquer das análises realizadas anteriormente nestes autos.

81. Superadas as questões atinentes às análises antecedentes, em dilatada observância ao direito ao contraditório, procede-se nesta instrução à nova reavaliação de contestações trazidas pelo consórcio – o que se faz, no subtópico a seguir, com prevalência de esforços dirigidos às questões específicas sobre os serviços licitados/contratados, com estrita observância a critérios objetivos e à busca da verdade material dos fatos, que rege a atuação deste TCU.

C.3.2. Questões relativas aos referenciais de preços adotados pela equipe técnica

82. No Tópico III da manifestação (peça 181, p. 8-14), o consórcio alega que desde o ano de 2003 as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ‘previam a utilização do Sinapi como referência de preços para obras federais, o que, mais tarde, em 2010, foi complementado pelo uso do Sicro’.

83. Ressalta o consórcio que, com a edição do Decreto Federal 7.983/2013, o uso desses referenciais para os empreendimentos financiados com recursos da União ‘passou a ser oficial, sem, no entanto, excluir a possibilidade de uso de outras tabelas, como esclarecem precisamente os artigos 5º e 6º do normativo’. Nessa esteira, o consórcio prossegue em defesa dos procedimentos realizados para o estabelecimento dos preços praticados na contratação (peça 181, p. 9):

‘E assim procedeu a Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, ao se utilizar, preferencialmente, das referências do SINAPI e, em sua ausência, de outras tabelas que se adequassem com mais precisão ao empreendimento contratado ou de cotações diretas com o

mercado, como permite o mencionado Decreto.’

84. Considera o consórcio, entretanto, que a equipe técnica do TCU ‘não faz a adoção daquela referência que se mostre mais pertinente ao empreendimento, mas daquela que apresente o valor mais baixo’ – o que o manifestante considera uma impropriedade que teria originado o sobrepreço apurado.

85. Essencialmente, os argumentos apresentados nos parágrafos seguintes da manifestação defendem que as análises realizadas por este TCU se basearam em composições que (i) não são compatíveis com as especificidades de execução da obra; (ii) são provenientes da base Sicro, que, no entender do consórcio, serviriam de parâmetro apenas para obras rodoviárias; e (iii) não existiam na data-base do certame (teriam sido incluídas nas bases oficiais em momento posterior à licitação/contratação).

86. Quanto à utilização de referências originárias do Sicro, o consórcio assevera que a referida base oficial se aplica apenas a obras de infraestrutura rodoviária, que possuíam características distintas do empreendimento objeto dos presentes autos, executados em área urbana, registrando que (peça 181, p. 14):

‘Mesmo o Decreto Federal nº 7.983/2013, que hoje determina a observância de determinadas tabelas de referência, estabelece uma ordem de preferência que respeita a equivalência dos serviços, determinando, por exemplo, [que] o custo global de referência de obras e serviços de engenharia terá o SINAPI como base, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, em que será usado o SICRO.’

87. Reforça o consórcio que a própria jurisprudência do TCU tem precedentes que afastaram a utilização da base Sicro em favor de sistemas de custos que mais se aproximam da realidade local da obra, citando nesse sentido o Acórdão 623/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar. Também traz em sua argumentação trechos na Decisão TCU 1.088/2001, de relatoria do Ministro Iram Saraiva, na qual o Sicro teria sido considerado ‘um referencial, não se constituindo um instrumento único, inflexível’, sobretudo porque ‘cada obra tem características próprias’.

88. Além disso, em discordância com o apontamento da equipe de fiscalização, que teria elencado a busca pelo preço mais baixo como um dos objetivos primordiais do processo licitatório, o consórcio registra que (peça 181, p. 10-11):

‘Com a devida vênia, imperioso ressaltar que o objetivo da licitação não é, nem nunca foi, a busca pelo preço mais baixo, e sim o alcance da melhor proposta, que deve necessariamente conjugar fatores econômicos e técnicos.

Em outros termos, é importante ressaltar que ‘a Administração é orientada a selecionar a proposta de melhor preço que não pode ser confundido com o menor valor monetário, pois existem hipóteses em que pagar o valor mais elevado propiciará à Administração Pública vantagens maiores.’

89. O consórcio também oferece entendimento distinto ao Acórdão 3.425/2014-TCU-Plenário (relatoria do ministro Walton Alencar), adotado em análise anterior desta AudUrbana. Para o consórcio, a referida deliberação, ao registrar que ‘o que importa é a especificação do serviço’, estaria se referindo apenas a questões relacionadas à comprovação de experiência anterior de execução de serviços (habilitação técnica) – não se aplicando à verificação da compatibilidade de referências de preços com os serviços contratados.

90. Quanto à utilização de composições oriundas da nova metodologia do Sicro (expedida em momento posterior à data-base da licitação/contratação), o consórcio questiona a validade de tais referências, bem como a utilização de índices inflacionários para estimar os preços dos serviços à época da contratação (peça 181, p. 12):

‘Note-se que mesmo essa técnica não se coloca como adequada, na medida em que a deflação apenas alcançará um valor corrigido para determinado período, sem que com isso sejam considerados outros fatores que envolvem a dinâmica do mercado de construção civil.’

Análise

91. Inicialmente, deve-se registrar que os argumentos do manifestante apresentados neste subtópico, já haviam sido trazidos aos autos com similar conteúdo (peças 153-174); tendo sido considerados na instrução que constitui a peça 178, especificamente nos tópicos III.2 (peça 178, p. 17-19), III.3 (peça 178, p. 19-21) e III.4 (peça 178, p. 21-30).

92. Entende-se que o tratamento concedido aos assuntos em tela no âmbito da referida instrução anterior denega, de forma consistente e equilibrada, as argumentações do consórcio, em face do melhor entendimento aplicável às questões suscitadas. No entanto, ainda que seja dispendioso retomar no presente documento todos os aspectos já esgotados naquela instrução, considera-se pertinente recuperar, de forma resumida, os pontos novamente colocados em questão pelas últimas manifestações do consórcio.

93. Em relação às especificidades das obras, que o consórcio alega não terem sido consideradas pela equipe técnica deste TCU, entende-se que a melhor abordagem do assunto se faz por meio da análise individualizada das supostas características específicas de cada referência de serviço contestada – o que será apresentado no Subtópico C.4 desta peça processual. Desde já, porém, cabe o registro que as análises contidas em instruções anteriores desta AudUrbana não se abstiveram de considerar as especificidades dos serviços apontadas pelo consórcio nas diversas outras ocasiões em que se manifestou nestes autos.

94. Com respeito à utilização de referência originária da base Sicro, deve-se registrar que o art. 3º do Decreto 7.983/2013 dispõe acerca da utilização da base Sinapi, excetuando sua aplicação para as obras rodoviárias. Em complementação, o art. 4º do citado normativo estabelece o Sicro como parâmetro de custos unitário para as obras rodoviárias:

‘Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

‘(...)

Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras – Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.’

95. Observa-se que os artigos transcritos no parágrafo anterior apenas disciplinam o parâmetro de avaliação de custos a ser adotado para obras de infraestrutura de transportes (incluindo rodovias, hidrovias, aeroportos). Contudo, inexiste dispositivos no Decreto 7.983/2013 que vedem a utilização de referências proveniente do Sicro para empreendimentos não caracterizados como obras de infraestrutura de transportes – não sendo correto, portanto, deduzir que todos os serviços relacionados na base Sicro estejam exclusivamente vinculados à citada tipologia.

96. Reafirma-se, portanto, em consonância com entendimento já expresso em análises deste e de outros processos sob responsabilidade desta AudUrbana, que o Sicro pode ser utilizado para obras não classificadas como infraestrutura de transportes, desde que as características essenciais do serviço avaliado sejam compatíveis com as composições da referida base. Nesse sentido, considera-se, por exemplo, que a execução de determinados serviços em um túnel rodoviário pode apresentar natureza, especificação e complexidade semelhantes aos de um túnel em área urbana.

97. Além disso, alguns dos serviços em relação aos quais o consórcio se insurge contra a

utilização da base Sicro têm, efetivamente, a maior parte de sua execução fora do perímetro urbano, como é o caso daqueles relacionados ao transporte de material por rodovias até locais de bota-fora situados a 56 km e 78 km de distância da obra em questão – aspecto que será abordado de forma individualizada, por serviço, no Subtópico C.4.

98. Anota-se ainda que o já citado Decreto 7.983/2013 tampouco veda que sejam utilizadas outras referências de preços para serviços licitados/contratados, incluindo-se bases de referências mantidas por entes subnacionais e pesquisas junto ao mercado. No entanto, adoção de tais referências deve ocorrer apenas de forma subsidiária, conforme termos dos arts. 5º e 6º do citado normativo, que já estava em vigor no ano de celebração do Contrato SA.200.2.236/2013:

‘Art. 5º O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.’

99. Assim, considerados os termos do Decreto 7.983/2013, conclui-se que, para serviços que constavam na tabela Sinapi ou Sicro à época da licitação, inexistia justificativa técnica ou legal para adoção de outras referências. Nesse sentido, cabe transcrição de análise de instrução anterior destes autos (peça 178, p. 18):

‘133. Inicialmente, ressalte-se que o empreendimento foi selecionado em 2011 pela Portaria MCidades n. 225 e, por isso, a PMSBC tinha conhecimento desde esse ano que deveria utilizar os sistemas de referência de preços federais, o Sicro e o Sinapi.

134. Segundo o art. 127 da Lei 12.309 (LDO 2011), de 9/8/2010, o custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União deveria ser obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sinapi e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sicro.

135. Dessa forma, a PMSBC tinha a obrigação legal de utilizar no orçamento de referência do objeto da licitação (concorrência 10.007/2012) os sistemas de referência de preços federais, de modo que o uso de sistemas estaduais estaria justificado pela falta de referência adequada nesses sistemas, o que deveria ser devidamente motivado.’

100. Nessa esteira, para alguns itens de serviço tratados no Subtópico C.4, são realizados apontamentos sobre a identificação de referências de preços nas bases Sicro 2 e Sinapi (disponíveis à época da licitação) que foram indevidamente preteridas por composições elaboradas pelos entes municipal ou estadual de maiores custos: remoção de terra (Subtópico C.4.1); transporte de rocha (Subtópico C.4.2); e carga, transporte e descarga (Subtópico C.4.3).

101. Um outro questionamento levantado pelo consórcio diz respeito a composições de preços de serviços que não constavam das bases oficiais ao momento da licitação, mas que foram utilizadas pela equipe de fiscalização para avaliação da compatibilidade dos preços contratados, de modo a se levantar os custos efetivamente necessários à execução dos serviços.

102. O questionamento do consórcio volta-se precisamente à adoção de sete referenciais de preços unitários originários da nova metodologia do Sicro (tratados em sequência nos Subtópicos C.4.4 a C.4.10), que só entraram em vigência em janeiro de 2017. Esclarece-se que essa nova metodologia do Sicro promoveu ampla alteração na versão anterior da base de preços

(denominada 'Sicro 2'), com a inclusão de novas composições condizentes com os serviços objeto de fiscalização, mas que efetivamente não estavam disponíveis à consulta na data da licitação que originou o Contrato SA.200.2.236/2013.

103. Esclarece-se que o procedimento questionado pelo consórcio adotou a relação de insumos e coeficientes das composições de referência tendo por objetivo apropriar-se das metodologias consolidadas das bases oficiais Sinapi e Sicro – que envolvem estimativas teóricas e medições empíricas, por meio das quais são determinados os coeficientes de insumos, equipamentos e mão de obra necessários à execução dos serviços. Os custos associados aos insumos, equipamentos e serviços dessas composições foram deflacionados para a data-base da contratação, conforme se comentará adiante.

104. No fundamento para adoção de tal procedimento está a premissa de que as composições de custo unitário dos serviços licitados devem caracterizar a 'descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida', conforme informa o inciso II do art. 2º do Decreto 7.983/2013.

105. Similar preocupação se expressa no inciso II do art. 48 da Lei 8.666/1993, ao exigir que as propostas apresentadas contenham 'documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato'.

106. Anota-se que, além de fornecer transparência e segurança jurídica à licitação (e futura contratação), a especificação detalhada das atividades, materiais e equipamentos visa a identificação dos custos aproximados envolvidos na execução dos serviços. Assim, considera-se assente que subsiste a necessidade de a Administração, bem como de a licitante, demonstrarem que os preços praticados em uma contratação estão em harmonia com os custos reais incorridos.

107. Nessa esteira, entende-se que a fiscalização a cargo deste TCU não deve se restringir à análise formal da documentação utilizada para subsidiar os preços licitados/contratados, cabendo, sempre que possível, proceder a exames complementares com vistas a verificar se o procedimento a cargo do ente contratante alcançou os objetivos pretendidos.

108. A necessidade de estabelecer parâmetro para verificação da compatibilidade dos preços praticados no Contrato SA.200.2.236/2013 fica ainda mais patente ao se considerar que três de seus serviços – que somados correspondem ao valor de R\$ 58.745.113,81 – foram estimados por meio de cotação junto ao mercado: concreto projetado (Subtópico C.4.7); pregagem de frente de túnel (Subtópico C.4.8); e enfilagem (Subtópico C.4.9).

109. Entende-se que as cotações em comento, obtidas especificamente para a licitação que originou o Contrato SA.200.2.236/2013, envolvem relevantes riscos inerentes de distorções e imprecisões, que decorrem, por exemplo, do critério utilizado para seleção de fornecedores consultados e da heterogeneidade das soluções técnicas disponíveis. Nesse sentido, o relatório do Acórdão 299/2011-TCU-Plenário registrou, para um evento específico, argumento que fala sobre a essência do procedimento de cotação:

'2.14. A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.'

110. Considerando os riscos narrados, bem como os indícios de corrupção que envolvem o objeto fiscalizado (apresentados em análises anteriores e repisados na conclusão desta instrução), conclui-se que não seria permitido ao controle externo dispensar os meios disponíveis para estabelecer parâmetros de avaliação dos preços praticados no Contrato SA.200.2.236/2013, dentre esses as composições de bases oficiais publicadas em época posterior à licitação fiscalizada. Nesse sentido, vale destacar trecho do Voto do Acórdão

173/2019-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler:

‘33. Assim, é imperativo que os auditores desta Corte de Contas realizem sua própria pesquisa de mercado em busca de referências para avaliação dos preços contratados, ainda que tal pesquisa seja realizada após certo período de tempo da contratação. Notadamente em casos como o ora examinado, com evidências diversas da prática de atos de corrupção, é recomendável que o exame da economicidade dos contratos vise aumentar ao máximo a representatividade de amostra examinada, o que seria inviabilizado sem que se realizasse a busca por outras referências, inclusive daquelas com datas-bases mais distantes do período analisado.

34. Considero que tal procedimento não trouxe nenhum prejuízo aos responsáveis que poderiam contraditar as análises das equipes de auditoria apresentando notas fiscais que demonstrassem o custo efetivamente incorrido na compra de tais insumos ou, no caso de ex-gestores da Valec, demonstrar as pesquisas de mercado realizadas à época para balizar os preços do orçamento-base da licitação. (grifou-se)’

111. Frise-se que a utilização de parâmetros de serviços não disponíveis à época da licitação não constitui técnica inovadora, por já ser amplamente adotada em situações similares avaliadas por este Tribunal. Tal procedimento atende à busca da verdade material, que norteia a atuação do TCU, sem acarretar prejuízos aos jurisdicionados. Assim, entende-se que a discussão sobre essa prática deve concentrar-se na compatibilidade entre as especificações das composições referenciais e as características do empreendimento em questão, conforme se verifica na análise apresentada no Subtópico C.4.

112. Outra questão levantada pelo consórcio foi a utilização de preços deflacionados para o estabelecimento dos referenciais utilizados no apontamento de sobrepreço/superfaturamento. O assunto, entretanto, está diretamente associado ao uso da nova metodologia Sicro (acima comentada).

113. Em razão de ter sido utilizada versão atualizada do Sicro, com data-base jan/2017, adotou-se o procedimento de retroação dos custos unitários das composições referenciais à data-base da contratação (dez/2013) – o que se fez por meio da aplicação do índice de reajuste indicado na Cláusula 8.0 do Contrato SA.200.2.236/2013: ‘Índice Geral de Preços de Obras Públicas - Edificações, divulgado pela Fipe’.

114. O procedimento de deflacionar os valores de composições com datas-bases distintas visou à estimativa aproximada dos preços que estariam sendo praticados pelo mercado à época da contratação, tendo sido adotado apenas para aqueles sete casos em que a composição referencial de preço não estava disponível na base de dados oficial ao momento da licitação/contratação (Subtópicos C.4.4 a C.4.10).

115. Cabe pontuar que no caso sob análise, trata-se de retroação pelo período de quatro anos, em que não foram verificadas distorções relevantes de fatores de mercado de construção civil (a exemplo de excessivas flutuações dos preços de insumos, tais como aço, cimento etc.), que poderiam comprometer a aplicação do procedimento de deflação.

116. Além disso, conforme indicado no parágrafo 113, foi utilizado índice específico aplicável a obras, que coincide com o previsto para reajuste do contrato em comento, ou seja, foi adotado parâmetro que o próprio consórcio admitiu contratualmente para fins de reajuste dos preços pelos seus serviços prestados.

117. Do exposto, para o caso em tela, pugna-se pela validade da utilização de parâmetros técnicos de composições que passaram a constar das bases de referências oficiais em momento posterior à celebração do contrato SA.200.2.236/2013, ajustando os valores unitários de seus insumos aos praticados na data-base daquela contratação, o que respalda o procedimento que fora descrito originalmente no Apêndice H do relatório de fiscalização (peça 54, p. 57-58).

118. Reforça-se que, apesar de se concluir pela legitimidade dos procedimentos realizados nas análises de preços anteriores, passa-se no Subtópico C.4 a seguir à reavaliação, individualizada por serviço, de insumos, coeficientes e fatores de produtividade das composições utilizadas para cálculo do sobrepreço/superfaturamento.

C.4. Questões específicas acerca dos serviços com indicação de superfaturamento

119. Ao longo do Tópico IV da manifestação do Consórcio Centro Seco (peça 181, p. 14-110) são apresentados os argumentos que defendem a regularidade dos preços dos serviços contratados, com base em informações sobre custos e especificações para cada um dos serviços cuja análise resultou no apontamento de superfaturamento.

120. À manifestação do consórcio soma-se a documentação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli, ex-Secretário de Serviços Urbanos, acostada aos autos em 28/5/2024 (peças 450-452). Antecipa-se, entretanto, que os elementos apresentados pelo gestor consistem basicamente em reproduções e sínteses das informações que constam da documentação encaminhada pelo consórcio.

121. Insta ressaltar que em instrução anterior (peça 178), que data de 15/4/2020, já havia sido pontuado que a matriz de responsabilização, elaborada à época da fiscalização, fora revisada, do que decorreu a exclusão da responsabilidade do Sr. Tarcísio Secoli em relação às irregularidades tratadas nos presentes autos (peça 178, p. 49-52). Os motivos que levaram a tal entendimento são reproduzidos na presente instrução no Subtópico C.5.5 (intitulado ‘afastamento da responsabilidade de outros agentes relacionados aos fatos’).

122. Neste contexto, passa-se aos subtópicos a seguir (C.4.1-C.4.12), os quais abordam, de forma individualizada, todos os itens de serviço cujas referências de preços adotadas por esta AudUrbana foram contestadas pelo consórcio e pelo gestor citado no parágrafo antecedente.

C.4.1. Remoção de terra além do 1º km

123. Quanto aos serviços de remoção de terra, cujo valor unitário contratado baseou-se na composição Siurb/PMSP (código 04-60-00, ao preço de R\$ 1,35/m³xkm), o consórcio apresentou questionamento sobre a composição Sicro 3 S 09 022 06 (Transporte local c/ base. 10m³ em rodov. pav.) adotada como referência para o cálculo de sobrepreço/superfaturamento.

124. O consórcio alegou que quando fora realizada a licitação não existia preço de referência na tabela Sinapi representativa do serviço contratado, o que legitimaria o uso da composição originária da base Siurb (peça 181, p. 15-19). Acrescentou que no valor de R\$ 1,35/m³xkm do serviço contratado já está incluso o BDI (equivalente a 26,4%), portanto, o valor contratado foi inferior ao preço referencial utilizado na licitação de R\$ 1,45/m³xkm.

125. Segundo a manifestação, a base Sicro seria inaplicável ao tipo de empreendimento analisado e a composição de referência utilizada pela equipe técnica deste TCU, cuja data-base foi janeiro de 2014, nem sequer existia à época do certame (que tem como data-base o mês de julho/2013).

126. Além disso, segundo o consórcio manifestante, o serviço Sicro utilizado pela equipe técnica não seria compatível com o executado na obra, destacando supostas discrepâncias observadas entre a produtividade da composição paradigma e a do serviço contratado (peça 181, p. 16):

‘Outrossim, em manifestação anterior, este Consórcio esclareceu que o valor de referência não se adequava às características do serviço, haja vista que a produtividade utilizada pela SeinfraUrbana não era realística e desconsiderava as peculiaridades do empreendimento, especialmente as localidades dos bota-foras e a capacidade dos equipamentos usados.’

127. Com base em produtividade que teria sido auferida em execução anterior de obras similares (peça 181, p. 17), o manifestante afirmou ser possível comprovar que o serviço contratado corresponderia às condições reais de execução; elencando fatores que teriam afetado negativamente a produtividade de serviços de transporte (remoção) de material na obra sob análise:

- a) utilização de dois bota-foras em municípios diversos;
- b) realização de obras na região central de São Bernardo do Campo, com restrição de

vias ao tráfego de caminhões, limitações de velocidade e outros problemas relacionados ao trânsito e à baixa mobilidade urbana no local; e

c) a necessidade de que os caminhões transitassem pelo Município de São Paulo para alcançar seu destino, o que exigiu a observância de zonas de restrição e de rodízios veiculares, reduzindo ainda mais a produtividade esperada para o serviço.

128. Em quadro apresentado na peça 181, p. 17, o consórcio especificou caminhões, trajetos e volumes que seriam associados à execução das obras, do qual se extrai o seguinte trecho:

‘Para o bota-fora de Suzano, analisou-se o período de setembro/2014 e agosto/2015, com os caminhões de placas DPE-3185 e DTE-4320, e para o bota-fora de Caravelas os períodos de novembro/2014 e fevereiro/2018 com o caminhão de placa ELW-9022, e de outubro/2015 e março/2017 com caminhão de placa FUF-3721.

Dentro deste período, foi obtido um momento de transporte de 111.335 m³xkm para Caravelas, com 55 caminhões/dia, e 93.512,16 m³xkm para Suzano, com 61 caminhões/dia, com um total de 204.848,12 m³xkm e 116 caminhões x dia. Ainda, considerando um empolamento de 30%, este momento passa para 157.575,48 m³xkm (volume de corte).

Com um turno diário de 10h, tem-se uma produção de 1.160 horas, com uma produtividade de 135,84 m³xkm/h.

É importante observar que esta produção foi obtida com um volume médio de 17,43 m³ (volume médio ponderado pela quantidade de viagens de cada caminhão), de forma que analisado um caminhão de 10 m³, esta produtividade cai para 77,92 m³xkm/h.’

129. Em sequência, apresentou composição de preço unitário, utilizada como referencial pela equipe de fiscalização, alterando o coeficiente de utilização operativa do equipamento ‘Caminhão Basculante’ para 0,01283h, o que corresponderia à produtividade de 77,93 m³xkm/h (peça 181, p. 18). Com essa modificação seria obtido um preço de R\$ 1,91/m³xkm (com BDI de 26,4%), o que, no entender do consórcio, demonstraria a adequação dos valores praticados no contrato.

130. Os elementos do Consórcio Centro Seco relacionados ao serviço de remoção de terra em comento foram reproduzidos, em síntese, na manifestação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli (peça 452, p. 2-6). O gestor reproduziu ainda outros trechos que reforçam argumentos do consórcio relativos aos impactos da localização das obras, em área urbana, na produtividade dos serviços (peça 451, p. 5-6).

Análise

131. As informações básicas sobre as composições do contrato e aquela utilizada para cálculo do sobrepreço do item de serviço de remoção/transporte de terra são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 3 – Remoção/transporte de terra – critérios utilizados para cálculo de sobrepreço

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Remoção de terra além do 1º km (originária da base Siurb/PMSP, código 04-60-00) ¹	24.989.316,98 m³xkm	R\$ 1,35/m³xkm	R\$ 33.735.577,92
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 3 S 09 002 06 Transporte local c/ base 10m3 em rodov pav (adap) ³	24.989.316,98 m³xkm	R\$ 0,99/m³xkm	R\$ 24.739.423,81

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47): custo de R\$ 1,07, acrescido do BDI de 24,6%.

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 96,79% do quantitativo total contratado (25.817.378,42 m³xkm).

³ CPUs de referência (em txkm), com data-base jan/2014 (peça 41, p. 14) – adaptada para m³xkm pelo fator 1,5 t/m³ (peça 41, p. 15)

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas.

132. De início, registra-se que o método de cálculo de produtividades apresentado pelo consórcio, para diversos serviços questionados, não é tecnicamente adequado, por vários fatores. Aborda-se, primeiramente, uma questão conceitual para, na sequência, serem abordados aspectos mais específicos do cálculo apresentado para o serviço de remoção de terra.

133. Do ponto de vista conceitual, vê-se que o cálculo de produtividade apresentado pelo consórcio se baseia em quantitativos acumulados que supostamente teriam sido executados (de forma ininterrupta) durante um largo período de aferição (vários meses). Ainda que os dados apresentados estivessem corretos (o que não foi comprovado), esse procedimento não conduz à produtividade dos equipamentos/equipes para fins de elaboração de composições de preços unitários dos serviços.

134. As informações transcritas no parágrafo 128 informam apenas acerca do quantitativo de transporte realizado em razão do ritmo global da obra. O resultado do cálculo representa, portanto, o ritmo de produção praticado na obra, e não a efetiva capacidade de produção dos equipamentos/equipes operando naquelas condições (esta sim, a produtividade) a ser considerada para definição do preço unitário dos serviços.

135. Produtividades de serviços devem ser baseadas em dados teóricos consistentes ou na aplicação de procedimentos estatísticos baseados em repetidas observações individualizadas de ciclos do serviço – nas quais seriam verificados, por exemplo, tempos e velocidades desenvolvidas no percurso a cada bota-fora, em distintas horas do turno de trabalho, para mensuração dos fatores que impactariam a utilização dos equipamentos, materiais e mão-de-obra.

136. Em sentido contrário, o cálculo apresentado pelo consórcio carrega implicitamente como premissa que todo o período em que a atividade foi executada (vários meses) seria o tempo efetivamente necessário à sua execução – desconsiderando o fato de que tal período não é definido exclusivamente pela produtividade dos equipamentos/equipes.

137. Vencida a questão conceitual, passa-se a abordar outros equívocos técnicos presentes no cálculo apresentado.

138. Ainda que não esteja explícita de forma adequada, a essência das alegações do consórcio diz respeito a limitações (elencadas no parágrafo 127) que supostamente estariam impedindo que os caminhões com o material removido atingissem a velocidade de transporte estimada em condições normais, e isso resultaria em produtividade inferior à considerada na composição Sicro utilizada como referência por esta AudUrbana.

139. No entanto, os cálculos reproduzidos no parágrafo 128 não explicitam as velocidades de deslocamento nem as distâncias de transporte associadas a cada bota-fora (Caravelas e Suzano) – fatores que costumam orientar as discussões técnicas enfrentadas em contextos similares.

140. A despeito disso, e em que pese restar demonstrado que as informações trazidas pelo consórcio não podem ser usadas para calcular a produtividade dos serviços em questão (parágrafos 132-133), realizou-se um esforço complementar com o fim de expor a inconsistência das alegações do consórcio. Para tanto, fez-se necessário esclarecer

apropriadamente as premissas que estariam sendo (implicitamente) assumidas caso fossem considerados os parâmetros trazidos no parágrafo 128.

141. Nessa esteira, embora não seja um parâmetro usual em especificações de serviços de transporte, infere-se que o termo ‘caminhões/dia’ diga respeito ao número de viagens realizadas entre o local da obra e o bota-fora durante o turno diário de execução (correspondente a dez horas, segundo consta na manifestação do consórcio), ou seja, o número de vezes em que teria sido efetuado o transporte e entrega de material a cada bota-fora no período de dez horas (turno diário indicado pelo consórcio no parágrafo 128).

142. Para estimar a produtividade dos serviços, esclarece-se que os cálculos apresentados na manifestação se baseiam nos seguintes passos:

a) soma dos momentos de transporte que supostamente teriam sido aferidos para os bota-fora no período de execução, resultando em 204.847,160 m³xkm: sendo (i) Caravelas: 111.335 m³xkm; e (ii) Suzano: 93.512,16 m³xkm; e

b) divisão do suposto volume de corte pela quantidade de horas em que o transporte teria sido realizado (1.160 horas), o que resultaria na produtividade alegada de 135,84 m³xkm/h.

143. Nessa esteira, apresenta-se a dedução da velocidade de transporte a partir da produtividade apresentada pelo consórcio – com base na fórmula de cálculo aplicável a este tipo de serviço adotada pela metodologia consagrada pelo Sicro:

$$\text{Produtividade(m}^3\text{xkm/h)} = \frac{\text{volume transportado (m}^3\text{) x distância percorrida (km)}}{\text{tempo de ida e de retorno (h)}}$$

Sendo a velocidade média igual à distância percorrida dividida pelo tempo, considerando tempos iguais para percurso ida e retorno (consonante à metodologia Sicro), tem-se o fator ½ da fórmula abaixo:

$$\text{Produtividade(m}^3\text{xkm/h)} = \text{capacidade da caçamba do caminhão (m}^3\text{) x velocidade (km/h) x } \frac{1}{2}$$

Para o cálculo da velocidade, a partir da fórmula acima, tem-se:

$$\text{velocidade (km/h)} = \frac{2 \text{ x Produtividade (m}^3\text{xkm/h)}}{\text{capacidade da caçamba do caminhão (m}^3\text{)}}$$

Com base nas premissas do consórcio apresentadas no parágrafo 142, tem-se:

$$\text{velocidade (km/h)} = \frac{2 \text{ x } 135,84 \text{ (m}^3\text{xkm/h)}}{17,43 \text{ (m}^3\text{)}} = 15,59 \text{ (km/h)}$$

144. Observe-se que, apesar de serem informações essenciais à exposição pretendida, as distâncias até os bota-fora foram omitidas nas últimas manifestações do consórcio. Com base em laudo técnico do Instituto de Pesquisas Tecnológicas-IPT (peça 87, p. 39), no qual já se fundaram alegações anteriores apresentadas pelo próprio consórcio, foi possível identificar que o bota-fora de Caravelas se localiza a 78 km de distância da obra, já o bota-fora de Suzano dista 56 km.

145. Neste contexto, considera-se desarrazoada a velocidade deduzida a partir da produtividade alegada pelo consórcio (15,59 km/h), visto tratar-se de transporte desenvolvido em sua maior parte em rodovia pavimentada por distâncias elevadas.

146. Insta pontuar que o Volume 5 do Manual de Custos Rodoviários do Sicro 2 apresenta cálculo da produtividade da composição 3 S 09 002 06 (utilizada como paradigma), para o qual é considerada velocidade média de 40 km/h (p. 208-209 do manual). Esclarece-se que a metodologia do Sicro considera os percursos do equipamento de ida (carregado) e de retorno (vazio), em que as velocidades desenvolvidas tendem a elevar a estimativa da média horária.

147. No caso sob análise, não tendo restado evidenciada a ocorrência de fatores

extraordinários que impedissem o desenvolvimento de velocidades compatíveis com o transporte em rodovias, entende-se que a velocidade adotada pela composição Sicro seja exequível para as elevadas distâncias percorridas entre os bota-fora e o local da obra.

148. Vale registrar que não se desconhece o fato de os transportes terem ocorrido, em parte, em vias urbanas. No entanto, ao se analisar detidamente os percursos, comprova-se que a parcela amplamente majoritária ocorre, de fato, em rodovias, a exemplo da SP-021 (Rodoanel Mário Covas) ou da SP-031, o que torna plenamente plausível a velocidade média indicada no Sicro.

149. Vale ainda pontuar acerca do ajuste que o consórcio alega se fazer necessário para adequar a composição Sicro utilizada pela equipe de fiscalização (cuja capacidade do caminhão é de 10 m³) à capacidade média do caminhão que teria sido utilizada na obra (17,43 m³).

150. Sobre o assunto, esclarece-se que a adoção da composição Sicro 3 S 09 002 06 como referência de preço fundou-se na especificação da composição licitada (código 04-60-00, originária da base Siurb/PMSP), que também estima seus custos com base em caminhão de 10 m³. Buscou-se com isso assumir premissas similares às que deveriam reger a contratação em comento, mas que o consórcio textualmente afirma não terem sido observadas durante a execução do serviço de transporte (de forma semelhante ao que acontece em relação a outros serviços objeto da manifestação).

151. Na manifestação apresentada, partindo do volume total supostamente transportado por vários meses, o consórcio estima em 116 o número de deslocamentos realizados por dia até os bota-foras (116 ‘caminhão x dia’, conforme parágrafo 128), considerando uma média de 17,43 m³ em cada viagem, o que resultou na ‘produtividade’ equivalente de 135,84 m³xkm/h. Assim, com o mesmo número de deslocamentos, realizados com caminhão de 10 m³ (0,57 menor do que a capacidade média informada na argumentação) se obteria, teoricamente, a produção de 77,92 m³xkm/h (135,84 m³xkm/h x 0,57).

152. Com base no exposto no parágrafo anterior, o consórcio elabora a seguinte composição, cujo custo unitário é superior ao praticado no contrato:

Figura 1 – Composição adaptada apresentada pelo consórcio (com base na composição Sicro 3 S 09 002 06)

Composição de Preços Unitários									
DRENAGEM CENTRO SECO									
Código:	3 S09 002 06 (adap)	SICRO 3	PRODUTIVIDADE		77,92 m³xkm/h		Unidade:	m3 x km	
Descrição dos Serviços:		Remoção de terra além do 1km							
Equipamentos	Quant	Unidade	Utilização		Custo Operacional		Custo Unitário	Total	
			Operativa	Improdutiva	Operativa	Improdutiva			
Caminhão basculante com capacidade de 10 m³ 15 t (210 Kw)	1,00	h	0,01283	-	R\$ 117,67	R\$ 12,31	129,98	1,51	
								-	
								-	
								-	
								-	
A) Custo dos Equipamentos =									1,51

Observação: diferentemente da metodologia Sicro, nas composições que constam da manifestação do consórcio, o coeficiente de utilização operativa já é apresentado como o inverso da produtividade do serviço (no Sicro, são consideradas as utilizações operativa e improdutiva de cada equipamento para calcular o custo horário de produção da equipe; posteriormente, divide-se esse custo horário pela produtividade da equipe, chegando ao custo unitário do serviço).

Fonte: manifestação do consórcio, peça 181, p. 18.

153. No entanto, o ajuste proposto pelo consórcio é descabido, pois baseia-se em cálculo invertido na tentativa de inflar o custo referencial. Caso a intenção fosse modificar a especificação do equipamento utilizado na referência para adequar ao que foi alegadamente utilizado na obra (de maior capacidade), haveria o aumento da produtividade na composição de referência, com a consequente diminuição do preço unitário do serviço.

154. Assim, considerando, na CPU referencial, a capacidade do caminhão de 17,43 m³, a

nova produtividade seria de 261,45 m³xkm, e o custo unitário do serviço passaria a corresponder a R\$ 0,45/m³xkm, valor inferior à referência utilizada por esta AudUrbana (R\$ 0,99/m³xkm), portanto, mais desfavorável ao consórcio.

155. Tendo em vista a argumentação do consórcio, que reconhece a utilização de caminhões com capacidade de 18 m³ (o que se infere pelo alegado volume médio de 17,43 m³), bem como o porte do empreendimento e os elevados quantitativos do serviço de transporte apresentados na Tabela 3, considera-se que a utilização da composição referencial formulada a partir de caminhão de apenas 10 m³ de capacidade implica, de fato, conservadorismo extremado para os serviços em comento.

156. Opta-se, entretanto, por não adotar o ajuste e o preço unitário aventado nos parágrafos 153-155 (que importaria aumento do superfaturamento em desfavor do consórcio), visto que está baseado parcialmente em premissas da manifestação que foram refutadas em parágrafos anteriores da presente análise, por estarem destoantes das especificações do edital.

157. Do exposto, entende-se que a análise realizada tanto demonstrou a incorreção das informações trazidas pelo consórcio quanto reforçou a razoabilidade e o conservadorismo da utilização da composição Sicro 3 S 09 002 06 como referencial de preços para o item contratado em comento, mantendo-se, portanto, esse parâmetro para os serviços de movimentação de terra conforme apresentado na Tabela 3.

158. Informa-se que, do montante de R\$ 33.735.577,92 apresentado na Tabela 3 (resultante dos quantitativos medidos, multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 1.631.799,83, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o serviço em comento, superfaturamento correspondente a R\$ 7.364.354,28 (ver Apêndice E).

C.4.2. Transporte de rocha

159. Com relação ao transporte de rocha, o consórcio registrou que o serviço fora acrescido ao contrato, por meio de aditivo, no ano de 2015. Para estabelecer o preço unitário contratado teriam sido adotados os valores de julho/2013 da composição originária da base Siurb, que, segundo avaliação do consórcio, era o que mais se ajustava às características da obra.

160. Sobre os valores do serviço, na peça 181, p. 57-59, o consórcio alegou a existência de significativo desconto aplicado sobre a composição Siurb/PMSP, que naquela base de referência apresentaria preço unitário de R\$ 5,69/m³xkm, ao passo que o preço unitário do serviço contratado foi R\$ 2,20/m³xkm.

161. O manifestante acrescentou ainda que não havia na base Sinapi serviço similar ao contratado e que, portanto, 'não havia razão bastante para se adotar o Sicro que, como já se demonstrou, não era adequado para a atividade, por se limitar a um cenário muito específico, de obras rodoviárias'. Assim, o consórcio considerou estar demonstrado que não houve irregularidade relacionada ao referido item de serviço.

162. Em síntese, os elementos do Consórcio Centro Seco relacionados ao serviço de transporte de rocha foram reproduzidos na manifestação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli (peça 452, p. 25).

Análise

163. Na tabela a seguir são apresentados o preço praticado na contratação e o preço de referência que subsidiou o cálculo de sobrepreço do item transporte de rocha:

Tabela 4 – Transporte de rocha – critérios utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Transporte de Rocha (originária da base DER/SP, código 22.03.08.99) ¹	4.645.450,31 m³xkm	R\$ 2,20/m³xkm	R\$ 10.219.990,68
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 1 A 00 002 08 (adap) - Transporte local c/ base p/ rocha rodov pav ³	4.645.450,31 m³xkm	R\$ 1,29/m³xkm	R\$ 5.992.629,98

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47, p. 7) e Base DER-SP (peça 480, p. 4): custo de R\$ 1,74, acrescido do BDI de 26,4%

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 100% do quantitativo total contratado

³ CPUs de referência (em txkm), com data-base jan/2014 (peça 41, p. 4) – adaptada para m³xkm pelo fator 1,625 t/m³ (peça 41, p. 5).

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

164. Esclarece-se que o preço paradigma adotado pela equipe de fiscalização foi obtido com base na composição Sicro 1 A 00 002 08, com data-base jan/2014. Como o serviço em questão é estabelecido no Sicro com unidade de produção em txkm, a composição original foi adaptada, convertendo-se a produtividade da equipe de 190 txkm/h para 120 m³xkm/h (por meio de um fator de equivalência de 1,625 t/m³).

165. Destaca-se que a despeito de tratar-se de atividade essencial para as características do empreendimento, o serviço só foi acrescido ao contrato em 2015 (conforme destaca o próprio consórcio em sua manifestação). Naquele momento a composição Sicro 1 A 00 002 08 já se encontrava disponível na referida base.

166. Conforme Volume 3 do 'Manual de Custos Rodoviários' do Sicro 2, para cálculo da produtividade da composição 1 A 00 002 08 é utilizada a velocidade média de 40 km/h (p. 41-42 do documento), o que – consonante ao já registrado no subtópico anterior – considera-se compatível com as características da obra em questão (que envolvem longas distâncias de transporte percorridas em rodovias pavimentadas).

167. A capacidade do caminhão basculante especificado na referida composição Sicro é de apenas 13 toneladas, que convertido pelo fator 1,625 (aplicável a rocha), equivale a 8 m³ – parâmetro que, a princípio, pode ser considerado excessivamente conservador perante o porte e os quantitativos do serviço contratado (Tabela 4).

168. Diferentemente do apresentado em relação a outros serviços, para os quais foram relacionadas supostas especificidades dos serviços contratados/executados, os questionamentos apresentados pelo consórcio relativos ao transporte de rocha versam basicamente sobre a legitimidade de utilização das bases Siurb e Sicro. A manifestação afirma que, para formulação dos preços licitados/contratados, teria sido utilizada composição originária da base Siurb/PMSP, que melhor condizia com as características dos serviços contratados – sem detalhar os fatores específicos que embasam tal entendimento.

169. No entanto, cabe registro que a documentação encaminhada pelo órgão licitante/contratante indica que o preço unitário do serviço em comento foi obtido não da base Siurb/PMSP, mas da base de referências do Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo (DER/SP). De fato, constata-se que a composição código 22.03.08.99 (vide planilha

orçamentária do contrato, peça 47, p. 7) se refere ao serviço descrito como ‘Transporte de 3ª categoria além 1 km’ na base do DER/SP, conforme verifica-se na tabela de composição daquele órgão (peça 480, p. 4).

170. Sendo a composição licitada proveniente de base mantida por órgão responsável por administração de rodovias do Estado de São Paulo (DER/SP), não haveria fundamento para a alegação (parágrafo 161) de que os serviços contratados não poderiam ser confrontados com uma composição Sicro por ser essa base voltada a especificidades de serviços rodoviários.

171. Tendo em vista que o transporte de rocha constitui um serviço comum, que não exige qualificação técnica nem está associado a grande variedade de especificações, não há que se falar em especificidades da obra capazes de referendar a afirmativa de que a composição contratada era ‘mais pertinente’ ou ‘mais próxima à realidade contratual’ (termos que constam da manifestação).

172. Neste contexto, aplica-se diretamente o Decreto 7.983/2013, que estabelece (assim como as Leis de Diretrizes Orçamentárias anteriores à publicação desse normativo) que as obras financiadas com recursos federais devem, sempre que possível, ter os preços de seus serviços limitados aos preços de referência dos respectivos serviços indicados nos referenciais Sinapi e Sicro – conforme entendimento exposto no subtópico C.3.2 deste Exame Técnico.

173. Assim, para os serviços sob análise, corrobora-se o cálculo de sobrepreço apresentado na Tabela 4, considerando-se que os argumentos apresentados pelo consórcio não evidenciam excepcionalidade que pudesse justificar a não observância aos termos do Decreto 7.983/2013 – que, conforme pontuado, para o estabelecimento de preços praticados em contratações que envolvem recursos da União, confere primazia às bases de referências Sinapi e Sicro.

174. Ressalta-se que, do montante de R\$ 10.219.990,68 apresentado na Tabela 4 (resultante dos quantitativos medidos, multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 918.256,28, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o serviço em comento, superfaturamento correspondente a R\$ 3.309.102,85 (ver Apêndice E).

C.4.3. Carga, Transporte e Descarga até 1 km

175. Sobre o item de serviço ‘carga, transporte e descarga’, o argumento apresentado pelo consórcio encontra-se consubstanciado no seguinte trecho de sua manifestação (peça 181, p. 103):

Como se esclareceu em manifestação apresentada posteriormente à defesa, o serviço em referência baseou-se no preço contido na Tabela SINAPI (código 71790), de dezembro/2013, no valor de R\$ 7,31/m³.

A equipe técnica, por sua vez, indica como paradigma a referência da Tabela SINAPI (código 26290/1), com data-base de dezembro de 2013, no valor R\$ 3,65/m³, embora esse item não seja localizado na planilha contida no sítio eletrônico oficial da Caixa Econômica Oficial [sic].

Análise

176. A tabela a seguir apresenta informações sobre o item de serviço que consta da planilha contratada e o valor utilizado pela equipe técnica deste Tribunal para o apontamento de sobrepreço:

Tabela 5 – Carga, transporte e descarga – critérios utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado



			(com BDI)
Carga, transporte e descarga mecânica até 1km (não identificada a base originária) ¹	329.597,94 m ³	R\$ 7,31/m ³	R\$ 2.409.360,94
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sinapi 26290/1 - carga, transporte e descarga mecânica até 1,00 Km ³	329.597,94 m ³	R\$ 3,65/m ³	R\$ 1.203.032,48

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47), consta na documentação da licitação que essa composição corresponderia a item Sinapi código 71790, porém a referência não foi identificada naquela base. O custo contratado foi R\$ 5,78, que acrescido do BDI de 26,4%, corresponde ao preço unitário apresentado.

2 a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 96,79% do quantitativo total contratado (391.818,19 m³).

3 CPUs de referência, com data dez/2013 (peça 41, p. 13).

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas.

177. Reproduce-se a seguir a página 677 do Relatório Sinapi PCI.818-01 (Custos de Composições - Analítico), em que consta a composição código 26290/1, utilizada pela equipe de fiscalização no apontamento de sobrepreço apresentado na tabela anterior, na data-base dezembro de 2013, na localidade São Paulo (a íntegra do citado documento constitui a peça 478 destes autos):

Figura 2 – Detalhamento da composição Sinapi 26290/1

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL

677 de 2999

PCI.818.01 - CUSTOS DE COMPOSIÇÕES ANALÍTICO

DATA DE EMISSÃO:14/01/2014 16:00:50

ENCARGOS SOCIAIS SOBRE PREÇOS DA MÃO-DE-OBRA: 118,32% (HORA) 73,90% (MÊS)

ABRANGÊNCIA: NACIONAL

DATA REFERÊNCIA TÉCNICA:01/12/2013

LOCALIDADE : SAO PAULO

DATA DE PREÇO: 12/2013

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	COEFICIENTE	PREÇO UNIT.	CUSTO TOTAL
< parte da imagem suprimida >					
26290/ 1	CARGA, TRANSPORTE E DESCARGA MECANICA ATE 1,00 KM	M3			
I 1133	CAMINHÃO BASCULANTE COM CAPACIDADE DE *5* M3 / *11* T, MOTOR DIES H EL DE 142 HP (LOCACAO)		0,0450000	56,25	2,53
I 4260	PA CARREGADEIRA SOBRE PNEUS COM MOTOR DE 105 HP E CAPACIDADE NA C H ACAMBA DE 1,91 M3 (LOCACAO COM OPERADOR, COMBUSTIVEL E MANUTENCAO)		0,0030000	90,00	0,27
I 6111	SERVENTE	H	0,0080000	10,58	0,08
	MAO DE OBRA	:	0,08	2,93 %	
	EQUIPAMENTO	:	2,80	97,06 %	
	TOTAL COMPOSIÇÃO	:	2,89	100,00 %	

Fonte: Relatório PCI.818-01(Custos de Composições Analítico), peça 478, p. 677

178. Em acréscimo, registra-se que no mesmo relatório de custos existe outra composição similar à utilizada pela equipe técnica (em termos de descrição, insumos e valor), porém em fase de desativação, conforme reprodução a seguir (peça 478, p. 2.130):

Figura 3 – Detalhamento da composição Sinapi 74140/1

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL					2130 de 2999
PCI.818.01 - CUSTOS DE COMPOSIÇÕES ANALÍTICO					DATA DE EMISSÃO:14/01/2014 16:00:50
ENCARGOS SOCIAIS SOBRE PREÇOS DA MÃO-DE-OBRA: 118,32%(HORA) 73,90%(MÊS)					DATA REFERÊNCIA TÉCNICA:01/12/2013
ABRANGÊNCIA: NACIONAL					DATA DE PREÇO: 12/2013
LOCALIDADE : SAO PAULO					
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	COEFICIENTE	PREÇO UNIT.	CUSTO TOTAL

< parte da imagem suprimida >

74140/	1	#COMPOSICAO A SER DESATIVADA# CARGA, TRANSPORTE E DESCARGA MECANI M3				
		CA ATE 1,00 KM				
I	1133	CAMINHAO BASCULANTE COM CAPACIDADE DE *5* M3 / *11* T, MOTOR DIES H	0,0450000	56,25	2,53	
		EL DE 142 HP (LOCACAO)				
I	4260	PA CARREGADEIRA SOBRE PNEUS COM MOTOR DE 105 HP E CAPACIDADE NA C H	0,0030000	90,00	0,27	
		ACAMBA DE 1,91 M3 (LOCACAO COM OPERADOR, COMBUSTIVEL E MANUTENCAO)				
I	6111	SERVENTE	H	0,0080000	10,58	0,08
		MAO DE OBRA	:	0,08	2,93 %	
		EQUIPAMENTO	:	2,80	97,06 %	
		TOTAL COMPOSICAO	:	2,89	100,00 %	

Fonte: Relatório PCI.818-01(Custos de Composições Analítico), peça 478, p. 2.130

179. Atualmente, o relatório de preços disponível no site da Caixa Econômica Federal, referente à localidade São Paulo, data-base 12/2013, é o arquivo denominado PCI.817.01 (Custo de Composições - Sintético), no qual, de fato, não constam as composições acima reproduzidas (peça 479). Em outra opção do site da Caixa, 'Sinapi - Catálogo de Composições', em que poderia estar disponível o detalhamento das citadas composições, só existem informações a partir do ano de 2014.

180. Assim, são válidos os argumentos do consórcio de que na documentação atualmente disponível ao público no site da Caixa não é possível verificar a composição utilizada para o cálculo do sobrepreço relativo ao serviço em comento, porém não se pode afirmar que essa situação era verificada à época da licitação/contratação.

181. Ademais, o fato de atualmente não constar no site da Caixa a documentação relativa às composições Sinapi 26290/1 ou Sinapi 74140/1 não invalida a utilização de seus coeficientes e valores para estimativa do preço referencial do serviço em comento, dado que resta evidenciado que as referidas composições são, de fato, originárias da base oficial Sinapi (Figura 2 e Figura 3).

182. Noutra esteira, insta destacar que não foi possível identificar a composição código '71790', supostamente originária do Sinapi, que teria sido utilizada para estabelecimento dos preços licitados/contratados. As consultas realizadas abrangeram os relatórios de composições Sinapi (analítico e sintético), em distintas localidades e datas-bases (incluindo dezembro/2013, citado pelo consórcio), entretanto, não há equivalência ou similaridades com o código numérico informado. Já a busca pela descrição dos serviços retornou apenas as mesmas composições reproduzidas nos parágrafos 177 e 178.

183. Em razão de os documentos da contratação obtidos citarem apenas a referência código 71790, sem apresentação de seus insumos e coeficientes (a exemplo da planilha orçamentária do contrato, peça 47, e das medições de serviços mensais), não há como emitir juízo sobre a suposta composição – cujos preços unitários são defendidos pelo consórcio igualmente sem apresentar detalhamento de seus insumos. Aventa-se, assim, a possibilidade de equívoco na indicação da referência e respectivos custos ao momento da licitação, que fora reproduzido na planilha contratada.

184. Deve-se anotar que o serviço em comento não está associado a qualquer complexidade de execução que pudesse justificar alegações de custos extraordinários ou incompatibilidade dos serviços executados com as composições Sinapi reproduzidas na Figura 2 e na Figura 3.

185. Repise-se que o detalhamento da referência Sinapi 26290/1 (insumos e coeficientes) fora disponibilizado ao manifestante desde a época da fiscalização (peça 41, p. 13). No entanto, essas especificações não são objeto de contestação na manifestação trazida aos autos – que basicamente se dedicou a questionar a existência da composição na base oficial.

186. Neste contexto, uma vez que restou evidenciada a existência das composições Sinapi de descrições idênticas àquela contratada ('Carga, Transporte e Descarga até 1 km'), na data-

base e localidade da licitação, conforme Figura 2 e Figura 3, para o item de serviço em comento, mantém-se o preço unitário paradigma apresentado na Tabela 5.

187. Ressalta-se que, do montante de R\$ 2.409.360,94 apresentado na Tabela 5 (resultante dos quantitativos medidos, multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 219.952,02, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o serviço em comento, superfaturamento correspondente a R\$ 986.376,44 (ver Apêndice E).

C.4.4. Escavação em material de 3ª categoria utilizando equipamento de ar comprimido

188. A manifestação do consórcio acerca do serviço de escavação em material de 3ª categoria (peça 181, p. 29-42) iniciou-se com informações sobre os equipamentos que teriam sido utilizados para a realização dos serviços (peça 181, p. 29-30):

‘As considerações apresentadas pelo Consórcio em sua defesa centravam-se na questão da capacidade do equipamento incluído na composição paradigma (rompedor de 1.700kg), que não teria capacidade para a execução do serviço, executado, em verdade, com um rompedor de 5.000kg acoplado em escavadeira de 50 toneladas (equipamento especial e de grande porte utilizado em mineração), além de utilizada outra escavadeira de 20 toneladas com concha para retirar e organizar a rocha fraturada, viabilizando que os demais equipamentos (escavadeiras com rompedor) dessem continuidade à execução de atividades na frente de serviço.’

189. O consórcio afirmou que foi necessária utilização de mão de obra de apoio, em tempo integral, para orientação e acompanhamento dos serviços, incluindo um topógrafo, dois auxiliares de topografia e um encarregado de terraplenagem. Esses profissionais estariam envolvidos com a realização de marcações e verificações, com vistas ao monitoramento das movimentações e demais ocorrências observadas durante as escavações.

190. Noutro trecho, o consórcio alegou que o serviço foi executado em um piscinão, localizado em área urbana, de modo que as restrições impostas pelo local das intervenções tiveram impacto direto no índice de produtividade (peça 181, p. 30):

‘Como já explanado, o serviço de escavação de rocha executado no reservatório não pode ser comparado com a escavação de um talude de obras rodoviárias. Devido à geologia local, para manter o volume de reservação, de forma a escavar o mínimo possível de material rochoso, as paredes do reservatório foram executadas com inclinações e cotas bastante diversas, determinando que a execução dos serviços fosse precisa, e com acompanhamento topográfico em tempo integral.’

191. Nessa esteira, o manifestante elencou também fatores que diferenciariam os serviços executados daqueles definidos na composição Sicro utilizada como paradigma (peça 181, p. 31-35): (i) realização de serviço em local confinado (profundidade de 18 metros abaixo do nível do terreno); (ii) necessidade de construção de uma rampa para acesso dos caminhões, para retirada do material escavado (o que também influenciaria na produtividade); (iii) execução da escavação em áreas de características heterogêneas (materiais mais duros, alteração de rocha e material rochoso do tipo lamelar); e (iv) identificação de áreas com material rochoso em quantidade maior do que a prevista no projeto original, exigindo adequações na geometria do reservatório.

192. De acordo com as premissas consideradas pelo consórcio, foi apresentada composição de preços unitária, no valor R\$ 405,31/m³, abrangendo ‘uma série de especificidades na precificação do serviço’ que não teriam sido consideradas pela equipe técnica do TCU (peça 181, p. 36).

193. Na manifestação consta ainda uma segunda composição, elaborada a partir de referências originárias da base Sicro, com a ‘correção dos insumos não considerados pelo Tribunal’, no valor de R\$ 608,63/m³ (peça 181, p. 38), que reforçaria a correção dos preços

praticados na contratação.

194. Por fim, o consórcio apresentou registros fotográficos do empreendimento, com os quais pretendeu demonstrar as alegadas condições excepcionais associadas à execução do serviço em comento (peça 181, p. 39-41).

195. Os elementos do Consórcio Centro Seco relacionados ao serviço de escavação em material de 3ª categoria, incluindo estimativas, cálculos, composições e fotografias, foram reproduzidos na manifestação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli (peça 452, p. 11-16). Também foram trazidos pelo gestor argumentos similares ao já apresentado pelo consórcio (peça 451, p. 15-18), que versaram sobre: (i) realização dos serviços em local confinado; (ii) característica da geologia local; e (iii) utilização de rampa de acesso; e (iv) geometria dos taludes.

Análise

196. Para o serviço de escavação em material de 3ª categoria, a tabela a seguir apresenta as composições contratada e a utilizada como referência para o cálculo do sobrepreço:

Tabela 6 – Escavação em material de 3ª categoria – critérios utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Escavação em material de 3ª categoria (rocha sã fraturada), sem uso de explosivos, utilizando equipamento de ar comprimido e serração com brocas, seguida de encunhamento generalizado (valores originários de CPU elaborada pela adm., peça 48, p. 6) ¹	44.364,43 m³	R\$ 442,10/m³	R\$ 19.613.514,50
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 5502967 - Escavação em material de 3ª categoria - resistência a compressão acima de 110 MPa - com escavadeira e rompedor hidráulico 1700 kg ³	44.364,43 m³	R\$ 135,38/m³	R\$ 6.006.056,53

1 conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47) e CPU do contrato (peça 48, p. 6): custo de R\$ 349,76, acrescido do BDI de 26,4%.

2 a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 100% do quantitativo total contratado.

3 CPUs de referência, com data-base jan/2017 (peça 41, p. 18), deflacionada para dez/2013 pelo índice de reajuste contratual (Fipe - Índice Geral de Edificações): 0,846907 (peça 41, p. 19).

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas.

197. Sobre as alegações apresentadas, esclarece-se que o que o consórcio se empenha em categorizar como 'local confinado', em verdade trata-se de área de extensas dimensões, a céu aberto, que não implicam restrições especiais à execução dos serviços em comento – condição evidenciada pelos registros fotográficos constantes na sua própria manifestação (peça 181, p. 32-35). Frise-se que esse assunto já fora adequadamente abordado no relatório de fiscalização (peça 54, p. 60):

'De início, importa registrar que o serviço em tela aparece na planilha orçamentária para execução do reservatório de detenção (RM-16), dentro do item 'terraplanagem'. Portanto, não se trata de escavação em local confinado (a escavação do túnel em rocha compõe outro item do

orçamento), que impeça o acesso e utilização de máquinas apropriadas – a exemplo de escavadeira hidráulica que, inclusive, está presente na composição contratada.

Desta forma, não se verifica, a princípio, a necessidade de realização do serviço na forma descrita: com equipamento de ar comprimido, serração com brocas e encunhamento; sendo mais viável (tanto do ponto vista financeiro quanto de tempo de execução) a realização do serviço com escavadeira hidráulica e martelo rompedor pneumático acoplado. Registre-se que o quantitativo previsto para o serviço em tela também corrobora esta opção: conforme planilha do 3º TA, são previstos 44.364,43 m³ do serviço (a quantidade inicialmente contratada era de 2.503,03 m³). (grifou-se)

198. Consonante às análises anteriores, entende-se que a natureza dos serviços em comento não está associada a condições excepcionais de execução. Os argumentos do consórcio, entretanto, versam novamente sobre supostas características da obra que teriam impactado negativamente a produtividade auferida, bem como exigiriam quantitativos superiores de equipamentos e de mão de obra utilizados quando comparados à composição paradigma.

199. Nessa esteira, em sua última manifestação sob análise, o consórcio apresentou composição de preços unitária que prevê duas horas de utilização de escavadeira com martelo hidráulico, mais uma hora de escavadeira sobre esteiras, para produção de 3,32 m³ de material escavado (peça 181, p. 36). Já a composição de referência, obtida do Sicro, indica a utilização de apenas uma hora de escavadeira com martelo hidráulico para produção do mesmo volume de material escavado (peça 41, p. 18).

200. Em suma, conforme parágrafo anterior, alega o consórcio que seu conjunto de equipamentos, que totaliza três horas produtivas de máquinas, corresponderia à mesma produção da única escavadeira da composição Sicro operando por uma hora (repise-se que a composição Sicro é especificada para mesma categoria de material estipulada na descrição contratada). Apesar da superestimativa dos quantitativos dos insumos da composição do consórcio, seu preço final corresponderia a R\$ 405,31/m³ (peça 181, p. 36) – valor ainda inferior ao praticado na contratação: R\$ 442,10/m³.

201. No entanto, com o firme propósito de justificar o preço contratado, o consórcio recorre a argumento de que ainda se fariam necessários ajustes na composição citada no parágrafo anterior, para compatibilizá-la com as condições de execução (peça 181, 36):

‘Ainda, para que a CPU se mantenha fidedigna ao custo do serviço, necessário que a ela se acresça a produtividade efetiva da execução da escavação, que teve impacto na ordem de 40% sobre o coeficiente SICRO.’

202. Apesar de não informar como fora obtida a ‘produtividade efetiva’, o consórcio apresenta uma outra CPU com produtividade reduzida em 40% (peça 181, p. 36): produção de 1,992 m³ de escavação em uma hora de serviço. Com isso, o consórcio alcança o preço unitário para os serviços de R\$ 442,93/m³ (peça 181, p. 37), valor R\$ 0,83 superior ao praticado na contratação.

203. Novamente, reforça-se que não podem ser validadas as alegações baseadas em supostas especificidades associadas à execução dos serviços em comento; entendimento que ganha realce diante da ausência de fundamentos para os parâmetros das composições apresentadas pelo consórcio – a exemplo do redutor de produtividade comentado no parágrafo anterior. Trata-se, aparentemente, de uma conta de chegada para tentar referendar o valor praticado.

204. Vale anotar ainda que os equipamentos que o consórcio alega terem sido utilizados na execução da obra teriam apresentado, segundo a manifestação, produtividades inferiores aos equipamentos previstos na composição paradigma. Não resta esclarecido a que se deveria esse resultado, visto que detendo portes e capacidades operativas superiores, conforme manifestação, a utilização desses equipamentos citados pelo consórcio deveria impactar positivamente na produtividade da equipe.

205. Considerando que a execução do serviço em comento consiste, basicamente, em fragmentar rocha por força mecânica, não envolvendo relevantes riscos nem planejamento prévio em relação a mão de obra, pode-se assegurar que não se justifica o acompanhamento, ‘durante todo o período de escavação’, de um topógrafo, acompanhado de dois auxiliares de topografia.

206. Vale registrar que o acompanhamento topográfico é imprescindível para adequada execução do serviço. Essa atividade destina-se, por exemplo, a fazer a marcação dos locais a serem escavados (direções, extensões, níveis) e conferir se a execução está compatível com o projeto, sendo inerente a todos os serviços de escavação. No entanto, trata-se de atividade auxiliar em que a equipe, em regra, não está dedicada a um ou outro serviço especificamente. Por esse motivo consta da planilha orçamentária em local específico, no macro item ‘serviços técnicos’, não devendo, portanto, compor o custo unitário de execução dos diversos serviços que lhe são afetos.

207. Do exposto, reitera-se que os elementos apresentados pelo consórcio não são aptos para comprovar a existência de condições técnicas que poderiam implicar excessivo ônus de execução, nem competentes para deslegitimar a utilização da composição paradigma adotada pela equipe técnica deste TCU. Corrobora-se, portanto, o preço unitário referencial apresentado na Tabela 6 para o serviço em comento.

208. Ressalta-se que, do montante de R\$ 19.613.514,50 apresentado na Tabela 6 (resultante dos quantitativos medidos, multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 3.393.151,29, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o serviço em comento superfaturamento correspondente a R\$ 10.214.306,68 (ver Apêndice E).

209. Insta ressaltar que o serviço em tela, que apresentou valor superior 226,56% em relação ao paradigma Sicro, teve seus quantitativos iniciais majorados, por meio de aditivos, em 1.653,51% (conforme apresentado no Subtópico C.5.4 e no Apêndice F) – o que faz com que tal serviço tenha dado ensejo a ‘jogo de planilha’, objeto de análise mais adiante.

C.4.5. Escavação em solo pelo método NATM

210. Quanto à escavação em solo pelo método *New Austrian Tunnelling Method* (NATM), o consórcio alegou (peça 181, p. 42-57) que a composição utilizada como paradigma pela AudUrbana não seria compatível com os serviços contratados – visto que um ‘túnel hidráulico escavado a partir de poços de emboque’ teria dimensões menores e distinta produtividade das verificada em túnel rodoviário, ao qual se referiria a composição utilizada como referencial de preços pela equipe técnica.

211. O consórcio considerou, portanto, que a composição Sicro 6219423 (‘Escavação subterrânea e carregamento em túnel classe VI - DMT de 0 a 200 m - seção de 20 a 40 m²’), ao preço de R\$ 178,14/m³, não serviria como paradigma para os serviços contratados/executados, com preço de R\$ 626,35/m³. Nesse sentido, o consórcio destacou especificidades dos serviços executados que não teriam sido contempladas pela equipe técnica do TCU:

a) necessidade de utilização de guindaste para o transporte vertical do material escavado no túnel até o nível do solo – o que restaria evidenciado por registro fotográfico (peça 181, p. 43) – impactando custos e produtividade dos serviços;

b) transporte horizontal de material realizado entre 420 e 540 metros – conforme previa croquis do projeto (peça 181, p. 45) – distinguindo-se da distância de 30 metros que teria sido prevista na composição utilizada como referência;

c) necessidade de acompanhamento da execução dos serviços por equipe especializada, que inclui topógrafo, encarregado, frentista de túnel, serventes;

d) produtividade dos serviços impactada pela geologia heterogênea do solo ao longo da extensão do túnel, com destaque às características do solo que teriam sido verificadas in loco (peça 181, p. 83); e

e) a execução dos serviços teria se dado em três turnos, acarretando custos não considerados na composição paradigma (peça 181, p. 85).

212. Sobre a produtividade dos serviços em comento, cabe transcrição das seguintes alegações do Consórcio Centro Seco (peça 181, p. 48-50):

Cumpre destacar, ainda, a relevante improdutividade decorrente dos avanços de escavação de 60 a 80cm., condicionados à resistência do concreto [projetado sob pressão nas paredes do túnel a cada avanço da escavação], não sendo permitido o avanço de uma próxima cambota sem que o concreto tenha atingido resistência mínima de 10Mpa, alcançada em, no mínimo, 12 (doze) horas.

‘(...)

Ademais, conforme mencionado anteriormente, a análise da equipe técnica não contemplou diversas particularidades que impactaram a produtividade de execução dos serviços, tais como a dimensão reduzida do túnel; a inviabilidade de execução de transporte horizontal do material por meio de caminhões basculantes no interior do túnel, sendo realizado por carregadeira; o transporte vertical do material escavado com a utilização de guindaste; a descarga de material da caçamba; e a nova carga do material para transbordo na caçamba do caminhão. (grifou-se)’

213. Especificamente sobre o transporte vertical, uma das atividades que compõe o serviço principal de escavação especificado e que, segundo o consórcio, não teria sido considerada na composição paradigma, cabe destaque ao seguinte trecho da manifestação (peça 181, p. 46):

‘Destaque-se que o ciclo de escavação é impactado diretamente pelo tempo do transporte vertical para a retirada do material escavado por meio do poço com utilização de guindaste, tendo em vista que esse poço possui aproximadamente 18m de profundidade, sendo que as velocidades de içamento são baixas para o atendimento de normas técnicas.’

214. Nesses termos, o consórcio apresenta composição de preços unitária (peça 181, p. 51), no valor de R\$ 632,91/m³ (com BDI), com as especificações que alega corresponderem aos serviços efetivamente executados na obra (apresenta-se a reprodução da referida CPU mais adiante, na Figura 8, quando das análises dos parâmetros adotados pelo consórcio).

215. Para cálculo da produtividade dos serviços, equivalente a 1,60 m³/h, o consórcio alegou ter considerado informações colhidas no período entre a 20ª e a 47ª medições, a partir das quais ter-se-ia verificado o volume escavado de 27.968,36 m³ e tempo de execução do serviço de 17.472 horas (decorrente da multiplicação de 28 meses x 26 dias x 24 horas, peça 181, p. 51).

216. Dessa forma, o consórcio requer a reavaliação do superfaturamento apontado, entendendo que seus argumentos restam suportados por registros fotográficos (peça 181, p. 52-57), bem como diários de obras e acordos coletivos de trabalho.

217. Em síntese, os elementos do Consórcio Centro Seco relacionados ao serviço de escavação em material de 3ª categoria foram reproduzidos na manifestação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli (peça 452, p. 16-24). O gestor reproduziu ainda outros trechos que reforçam argumentos do consórcio relativos aos impactos na produtividade dos serviços de escavação pelo método utilizado na obra (peça 451, p. 8-18): (i) características específicas da seção de túnel do tipo hidráulico; (ii) acesso ao túnel por meio de poços de emboque; (iii) heterogeneidade da geologia encontrada na extensão do túnel; e (iv) avanços condicionados ao alcance de resistência do concreto projetado.

Análise

218. Na tabela a seguir é apresentado o preço contratado, confrontado com a referência utilizada para apontamento do superfaturamento referente à escavação de túnel pelo método

NATM:

Tabela 7 – Escavação em solo por método NATM – critérios anteriormente utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Escavação em solo pelo método NATM para túnel de grande diâmetro, carga e transporte horizontal dentro do túnel e vertical até a cota de topo do poço ¹	27.932,89 m ³	R\$ 626,35/m ³	R\$ 17.495.765,65
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 6219423 (adap) Escavação subterrânea e carregamento em túnel classe VI - DMT de 0 a 200 m - seção de 20 a 40 m ² ³	27.932,89 m ³	R\$ 178,14/m ³	R\$ 4.975.965,02

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47): custo de R\$ 495,53, acrescido do BDI de 26,4%

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 99,87% do quantitativo total contratado (27.968,36 m³)

³ CPU de referência (com exclusão e acréscimos de insumos/serviços), com data-base jan./2017 (peça 41, p. 36), deflacionada para dez/2013 pelo índice de reajuste contratual (Fipe - Índice Geral de Edificações): 0,846907 (peça 41, p. 39). O preço unitário e o respectivo valor total da composição paradigma apresentados na tabela correspondem àqueles utilizados em análises anteriores (conforme será apresentado adiante esses valores foram retificados em função da adoção de novo referencial de preço para o serviço).

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

219. Para a análise que se segue, procede-se à reprodução do detalhamento da composição de preço unitário que constou do processo licitatório, cujo valor final é bastante próximo ao contratado (apresentado na Tabela 7):

Figura 4 – Detalhamento da CPU escavação por NATM (licitação)

18.1	Escavação em solo pelo método NATM para túnel de grande diâmetro, carga e transporte horizontal dentro do túnel e vertical até a cota de topo do poço					Banco de Dados	
Observação:					Unid.: m ³		
Descrição	Unid.	Coef.	VI. Unitário(R\$)	VI. Parcial(R\$)			
Ajudante - tunel	H	5,326000	10,5900	56,40	SINAPI	6128	
Frentista - tunel	H	1,770000	21,33	37,75	SINAPI	4083	
Transporte vertical de solo	m ³	1,350000	25,4100	34,30	SINAPI	74023/001	
Transporte horizontal de solo dentro do túnel	m ³	1,350000	2,7000	3,65	SINAPI	72853	
Encarregado de serviços - tunel	H	1,770000	21,3300	37,75	SINAPI	4083	
Operador de equipamentos - tunel (topografo)	H	1,770000	14,1000	24,96	SINAPI	7592	
Escavadeira hidraulica com esteiras - komatsu PC 160 - tunel	H	1,770000	171,6100	303,75	SINAPI	2721	
Custo Total:					498,57		

¹ O preço unitário da composição corresponde a R\$ 630,20/m³ (custo indicado na figura com aplicação do BDI de 26,4%)

Fonte: CPU do projeto do empreendimento (peça 48, p. 5)

220. Já a referência paramétrica, adotada por esta AudUrbana, foi elaborada com base em uma composição Sicro adaptada (específica para escavação em túnel de dimensões compatíveis com a obra) e duas referências Sinapi (relativas a transporte de material), que também estavam relacionadas na composição da licitação/contrato (Figura 4), conforme reprodução a seguir:

Tabela 8 – Detalhamento dos insumos da composição utilizada inicialmente como referência de custo/preço

Código	Descrição	Quant.	Unid.	Custo unitário	Custo total
6219423 (adap) e deflacionada	Escavação subterrânea e carregamento em túnel classe VI - DMT de 0 a 200 m - seção de 20 a 40 m²	1,00	m³	R\$ 102,77 (deflacionada) ¹	R\$ 102,77
Sinapi 72853	Transporte local com caminhão basculante 6 m³, rodovia em leito natural, DMT 400 a 600 m	1,35	m³	R\$ 2,87	R\$ 3,87
Sinapi 74023/001	Transporte horizontal de materiais diversos a 30M	1,35	m³	R\$ 25,40	R\$ 34,30
Total (sem BDI)					R\$ 140,93 ¹
Preço unitário (com aplicação do BDI de 26,4%)					R\$ 178,14/m³

¹ A composição Sicro 6219423 (adap), com data-base jan/2017 possuía custo unitário de R\$ 121,34 (peça 41, p. 36), tenho sido deflacionada para dez/2013 por meio do índice de reajuste contratual (Fipe - Índice Geral de Edificações): 0,846907.

Fonte: CPU de referência, com data-base jan/2017 (peça 41, p. 36) e deflacionada para dez/2013 (peça 41, p. 39)

221. Ressalta-se que ambas as composições detalhadas nos parágrafos anteriores utilizam os mesmos coeficientes para os serviços de transporte Sinapi 74023/001 e Sinapi 72853. Dessa forma, entende-se que o consórcio incorre em uma primeira incongruência ao questionar a utilização das citadas referências Sinapi na análise desta AudUrbana (parágrafos 211-213); dado que sua objeção diz respeito aos mesmos serviços e coeficientes que outrora, ao menos em tese, teriam sido utilizados pelo próprio manifestante para balizamento dos valores contratados.

222. Em relação à atividade ‘transporte vertical de solo’, deixa-se registrado que não procede o argumento formulado pelo consórcio – sobretudo sem apresentação de evidências ou de critérios quantitativos –, que imputa ao transporte vertical impacto relevante sobre o tempo total do ciclo de escavação NATM (conforme transcrições apresentadas no parágrafo 213).

223. Nesse sentido, observa-se que, considerada a produção horária da composição apresentada pelo consórcio (de apenas 1,60 m³) ou a obtida a partir da nova composição referencial (1,76 m³, apresentada mais adiante), não seria tecnicamente plausível considerar que o guindaste utilizado para o transporte vertical não detivesse capacidade para realizar (em uma hora) o transporte dos referidos volumes à superfície.

224. Em verdade, estima-se que o posicionamento do equipamento e a elevação de uma caçamba de 5 m³ (equivalente a quase três horas de produção dos equipamentos de escavação e transporte horizontal), por uma altura de 18 m (profundidade do túnel), corresponda a alguns poucos minutos de operação de um guindaste – do que decorreria um substancial tempo improdutivo para o equipamento no ciclo de escavação. Dessa forma, a produtividade do serviço de transporte vertical não pode ser considerada como fator limitador do ciclo dos serviços de escavação.

225. No entanto, importa reconhecer que o item descrito na composição utilizada na licitação/contratação (Figura 4), encontra-se erroneamente associado à composição Sinapi 74023/001 – que, conforme reprodução a seguir, tem por objeto transporte horizontal realizado por meio manual (carrinho de mão e serventes):

Figura 5 – Composição Sinapi 74023/1 (transporte horizontal manual)

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL

2393 de 2999

PCI.818.01 - CUSTOS DE COMPOSIÇÕES ANALÍTICO

DATA DE EMISSÃO: 14/01/2014 16:00:50

ENCARGOS SOCIAIS SOBRE PREÇOS DA MÃO-DE-OBRA: 118,32% (HORA) 73,90% (MÊS)

ABRANGÊNCIA: NACIONAL
LOCALIDADE: SÃO PAULODATA REFERÊNCIA TÉCNICA: 01/12/2013
DATA DE PREÇO: 12/2013

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	COEFICIENTE	PREÇO UNIT.	CUSTO TOTAL



< parte da imagem suprimida >

74023/ 1	TRANSPORTE HORIZONTAL DE MATERIAIS DIVERSOS A 30M	M3			
I 6111	SERVENTE	H	2,4000000	10,58	25,41
	MAO DE OBRA	:	25,41	100,00 %	
	TOTAL COMPOSIÇÃO	:	25,41	100,00 %	

Fonte: Sinapi, data-base 12/2013, localidade São Paulo

226. Assim, verifica-se que a composição que serviu para formação dos preços licitados/contratados (Figura 4), bem como a composição utilizada como referência por essa AudUrbana (Tabela 8) apresentam, de fato, dois serviços relativos ao transporte horizontal de materiais: um realizado por meio manual (Sinapi 74023/1, Figura 5); e outro com a utilização de caminhões (Sinapi 72853), reproduzido a seguir:

Figura 6 – Composição Sinapi 72853 (transporte mecanizado, com uso de caminhões)

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL

2119 de 2999

PCI.818.01 - CUSTOS DE COMPOSIÇÕES ANALÍTICO

DATA DE EMISSÃO: 14/01/2014 16:00:50

ENCARGOS SOCIAIS SOBRE PREÇOS DA MÃO-DE-OBRA: 118,32% (HORA) 73,90% (MÊS)

DATA REFERÊNCIA TÉCNICA: 01/12/2013

ABRANGÊNCIA: NACIONAL
LOCALIDADE: SÃO PAULO

DATA DE PREÇO: 12/2013

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	COEFICIENTE	PREÇO UNIT.	CUSTO TOTAL
< parte da imagem suprimida >					
72853	TRANSPORTE LOCAL COM CAMINHÃO BASCULANTE 6 M3, RODOVIA EM LEITO N M3 ATURAL, DMT 400 A 600 M				
C 5811	CAMINHÃO BASCULANTE, 6M3, 12T - 162HP (VU-SANOS) - CHP DIURNO	CHP	0,0240000	119,36	2,86
	MAO DE OBRA	:	0,38	13,46 %	
	MATERIAL	:	1,45	50,77 %	
	EQUIPAMENTO	:	1,02	35,75 %	
	TOTAL COMPOSIÇÃO	:	2,86	100,00 %	

Fonte: Sinapi, data-base 12/2013, localidade São Paulo

227. Destaca-se que a composição acima reproduzida, utilizada em análises anteriores para o estabelecimento do preço unitário paradigma (Tabela 8), diz respeito à realização de transporte mecanizado com DMT 400 a 600 metros. Não procede, portanto, a argumentação do consórcio (parágrafo 211, alínea 'b') de que a referência de preços utilizada para apontamento do superfaturamento teria considerado apenas um percurso de 30 metros – tal distância está associada especificamente à parcela de transporte manual (Figura 5).

228. De todo modo, pode-se afirmar, portanto, que os custos relativos ao transporte vertical, de fato, não foram considerados na composição licitada/contratada (Figura 4) e, consequentemente, tampouco constaram da composição paradigma formulada pela equipe de fiscalização (Tabela 8).

229. Neste contexto, em busca da verdade material dos fatos analisados, opta-se na presente instrução por proceder à elaboração de nova composição paradigma (apresentada no Apêndice C desta instrução), considerando os insumos relacionados à atividade de transporte vertical – assumindo-se a alegação do consórcio de que tais serviços teriam sido realizados com o uso de guindaste e caçamba.

230. Outra alegação do consórcio trata sobre a inviabilidade de utilização de caminhões (constante da composição Sinapi 72853) no túnel da obra em questão. O argumento é que a escavação, realizada pelo método não destrutivo, se deu em nível inferior ao do solo, acessível apenas por meio de poço de emboque (com profundidade de 18 metros), o que inviabilizaria o uso de equipamentos de grande porte.

231. Considerando que o túnel, de fato, fora escavado a partir de poço de emboque (em três das quatro frentes), entende-se necessário reconhecer que a referência adotada por esta AudUrbana (elaborada a partir da adaptação da composição Sicro 6219423), possivelmente, não se demonstraria compatível com a realidade dos serviços de transporte mecanizado de materiais em questão.

232. Assim, conforme detalhado no Apêndice C desta instrução, a nova referência de

preço unitário para o serviço em comento especifica a execução da atividade de transporte horizontal com a utilização de equipamento carregadeira de pequeno porte (minicarregadeira), em acolhimento às alegações apresentadas pelo consórcio sobre o assunto.

233. Também em relação à mão de obra alocada aos serviços em comento, conforme detalhado no Apêndice C, para a formulação da nova referência de preços leva-se em conta a previsão de horas de profissionais relacionados a serviços de topografia, visto que – neste caso específico – a composição em que foram baseados os serviços licitados previa custos associados ao topógrafo (penúltimo item da composição da Figura 4).

234. Ainda em atenção às reivindicações do manifestante, para formação do custo referencial do serviço de escavação, será considerado quantitativo de horas de serventes, que estariam associadas à atividade de transporte horizontal manual, conforme estimativa por m³ de material em que se baseia a composição Sinapi 74023/1 (Figura 5) – apesar de não restar afastada a hipótese de que a previsão deste serviço na composição licitada decorra de equívoco, visto que, conforme comentado, a referência Sinapi fora associada a serviço de transporte vertical.

235. No entanto, deve-se registrar que o cálculo da produtividade dos serviços apresentado pelo consórcio não pode ser assumido para fins de elaboração da composição de referência, visto que não se baseia em método tecnicamente adequado – cabendo trazer esclarecimentos sobre o assunto, que também são úteis à análise de outros serviços abrangidos na presente instrução processual.

236. O cálculo da produtividade defendido pelo consórcio considera o volume acumulado de material supostamente escavado entre a 20^a e a 47^a medição, dividido pelo número de dias de serviço abrangidos no período entre as citadas medições. Para obter a estimativa da produtividade de 1,60 m³/h, o manifestante baseia-se no volume total escavado e na premissa de que a execução do serviço tenha se dado em turno de 24 horas por dia, 26 dias por mês, durante 28 meses (peça 181, p. 51).

237. Ainda que se admitisse os 28 meses de execução, seria totalmente equivocado assumir que a atividade de escavação tenha se dado de forma praticamente ininterrupta, com todos os equipamentos em efetiva operação, durante todo esse período. Observe-se que, no trecho transcrito no parágrafo 212, o próprio consórcio alega que a produtividade das escavações em comento era limitada em razão de ‘avanço de uma próxima cambota (...) alcançada em, no mínimo, 12 (doze) horas’. Ou seja, o argumento apresentado na manifestação do consórcio funda-se em turno de 24 horas no qual em pelo menos metade desse tempo o serviço de escavação não estaria sendo executado. Em todo o tempo ocioso, por óbvio, não cabe atribuir aos equipamentos o seu custo horário produtivo.

238. Deve-se deixar assente que o cálculo de produtividade deve considerar o volume do serviço executado e o respectivo tempo efetivo para realizar os serviços em um ciclo de execução (e não meramente o intervalo de tempo transcorrido entre medições).

239. Similar registro já fora trazido no Subtópico C.4.1, no qual se registrou que, ainda que as informações sobre quantitativos de serviço e períodos de execução estivessem corretas (o que não foi comprovado), tais parâmetros informariam, de fato, acerca do ritmo global de execução da obra, não se podendo afirmar, entretanto, acerca da produtividade da equipe que realiza os serviços.

240. Apesar de ser tecnicamente inconsistente, o consórcio parte da produtividade supostamente aferida nos termos comentados para estipular os coeficientes de utilização de insumos e equipamentos que integrariam a composição de custo unitário do serviço – apresentada em sua manifestação encaminhada ao gabinete do relator (peças 181-200). Dessa composição, segundo o manifestante, são levantados custos que dariam suporte ao preço praticado na contratação.

241. No entanto, além de a produtividade indicada pelo manifestante ser baseada em

premissas enganosas, deve-se deixar em realce que a composição proposta pelo consórcio incorre em outras severas falhas e distorções que inviabilizam seu acolhimento.

242. Nesse sentido, deve-se esclarecer que a metodologia do Sicro, em regra, parte da produtividade de um chamado ‘equipamento líder’, ao qual é estipulada utilização operativa igual a 1 (ou seja, adota-se por premissa que esse equipamento opera em 100% do tempo de execução do serviço), para, depois, calcular os coeficientes de utilização operativa e improdutiva dos demais equipamentos da equipe.

243. Assim, a capacidade de execução do equipamento líder (por exemplo: volume de material que uma escavadeira é capaz de escavar em uma hora) corresponde ao ‘fator limitante’ para realização das demais atividades necessárias à consecução do serviço.

244. No entanto, repara-se que essa metodologia não tem a mesma aplicação direta no caso de serviços em que as limitações de produção não estão vinculadas apenas à capacidade operativa dos equipamentos envolvidos, mas também de outros fatores associados à realização dos serviços. Nessa condição se insere a escavação realizada em túneis, como esclarece a própria documentação do Sicro (‘Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes’, Volume 10, Conteúdo 07):

A atividade de escavação em ambiente confinado não permite que os equipamentos trabalhem de forma contínua. Os diversos equipamentos que constituem a equipe mecânica ficam em espera, em função das seguintes etapas de execução:

a) Escavações em Rocha (Classes I a IV)

- Topografia e mapeamento geológico;
- Deslocamento de utilidades;
- Perfuração;
- Carregamento dos furos e detonação;
- Ventilação;
- Recomposição de utilidades;
- Bate-choco e limpeza;
- Concreto projetado;
- Tirantes;
- Enfilagens;
- Cambotas metálicas leves.

b) Escavações em Solos (Classes V e VI)

- Topografia e mapeamento geológico;
- Deslocamento de utilidades;
- Enfilagens;
- Tirantes;
- Pregagem da frente;
- Escavação;
- Limpeza;
- Cambotas metálicas;
- Concreto projetado;
- Colocação de armação de tela.

245. Tomando como exemplo a composição original na qual fora baseada a referência



utilizada para cálculo de sobrepreço em análises anteriores, percebe-se que nenhum dos equipamentos que de fato realizam as atividades principais do serviço (escavadeira, carregadeira e caminhão) têm coeficiente de utilização operativa substancial, conforme reprodução a seguir:

Figura 7 – Recorte (apenas itens A e B) da composição Sicro 6219423 original (jan/2017)

DNIT

CGCIT

SISTEMA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE OBRAS - SICRO				São Paulo		Produção da equipe		2,25 m³
Custo Unitário de Referência				Janeiro/2017				Valores em reais (R\$)
6219423 Escavação subterrânea e carregamento em túnel classe VI - DMT de 0 a 200 m - seção de 20 a 40 m²								
A - EQUIPAMENTOS		Quantidade	Utilização		Custo Horário		Custo	
			Operativa	Improdutiva	Operativo	Improdutivo	Horário Total	
E9664	Caminhão basculante com capacidade de 5 m³ - 136 kW	2,00000	0,03	0,97	124,7018	42,0279	89,0162	
E9584	Carregadeira de pneus com capacidade de 1,53 m³ - 106 kW	1,00000	0,03	0,97	132,2490	58,1547	60,3775	
E9017	Escavadeira hidráulica sobre esteira com capacidade de 0,4 m³ - 64 kW	1,00000	0,04	0,96	121,9955	63,2948	65,6428	
E9778	Grupo gerador - 310/340 KVA	1,00000	1,00	0,00	134,4410	9,0318	134,4410	
E9501	Ventilador axial para ventilação forçada - 30 kW	1,00000	1,00	0,00	36,2542	23,3063	36,2542	
					Custo horário total de equipamentos		385,7317	
B - MÃO DE OBRA		Quantidade	Unidade	Custo Horário		Custo Horário Total		
P9810	Eletricista	1,00000	h	22,6538		22,6538		
P9807	Bombeiro hidráulico	1,00000	h	25,1753		25,1753		
P9885	Frentista de túnel	3,00000	h	19,3286		57,9858		
					Custo horário total de mão de obra		105,8149	
					Custo horário total de execução		491,5466	
					Custo unitário de execução		218,4652	

Fonte: Sicro (jan/2017), localidade São Paulo

246. Para o tipo de serviço em comento, os coeficientes de operação dos equipamentos são calculados a partir da produção teórica verificada em um turno de trabalho, no qual são executadas as atividades elencadas na transcrição do parágrafo 244. No caso da escavação, conforme documentação do Sicro, a produção do serviço considera a área da seção do túnel (em m²), multiplicada pelo avanço da escavação (metros) em um turno completo de trabalho – essa também é a metodologia adotada para elaboração da nova composição referencial de preços (Apêndice C).

247. Frise-se que em função dos elevados tempos em que os equipamentos permanecem à espera da conclusão de outras atividades relacionadas à escavação subterrânea (parágrafo 244), os custos horários improdutivos passam a ter predominância na formação do custo final desse tipo de serviço.

248. Conforme se observa na Figura 7, os referidos custos horários improdutivos são substancialmente inferiores aos custos de utilização operativa dos equipamentos – reduzindo, portanto, os custos finais do grupo ‘A’ (equipamentos). Toma-se, por exemplo o caminhão (código E9664) para o qual a utilização operativa é de apenas ‘0,03’, ao passo que a improdutiva corresponde a ‘0,97’.

249. Na composição apresentada pelo consórcio, entretanto, são apresentados, injustificadamente, apenas elevados coeficientes produtivos dos equipamentos, o que consequentemente eleva o custo unitário final dos serviços, conforme reprodução a seguir:

Figura 8 – CPU elaborada pelo consórcio para o serviço escavação em solo pelo método NATM



Composição de Preços Unitários									
DRENAGEM CENTRO SECO									
Código:	COMPOSIÇÃO	SINAPI / SIURB	PRODUTIVIDADE		1,60		Unidade:	m3	
Descrição dos Serviços:		Escavação em solo pelo método NATM para túnel de grande diâmetro, carga e transporte horizontal dentro do túnel e vertical até a cota de topo do poço							
Equipamentos	Quant	Unidade	Utilização		Custo Operacional		Custo Unitário	Total	
			Operativa	Improdutiva	Operativa	Improdutiva			
ESCAVADEIRA HIDRAULICA SOBRE ESTEIRA 140HP CAP. 0,38M3 TIPO CATERPILAR OU EQUIV (INCL MANUTENCAO/OPERACAO)	1,00	h	0,62471	-	189,39		189,39	118,31	
CARREGADEIRA COMPACTA 59 HP (POT. BRUTA) CARGA OPERACIONAL 794 KG	1,00	h	0,62471	-	50,76		50,76	31,71	
TRATOR CARREGADEIRA E RETROESCAVADEIRA	1,00	h	0,62471	-	105,54		105,54	65,93	
A) Custo dos Equipamentos =								215,95	
Material / Serviços		Quant	Unidade	Custo Unitário				Total	
GUINDASTE AUTO-PROPELIDO, SOBRE PNEUS, C/ LANÇA TELESCÓPICA CAP * 15T * (INCL MANUTENCAO/OPERACAO)		0,70	h	162,00				113,40	
TRANSPORTE HORIZONTAL DE MATERIAIS DIVERSOS A 100M		1,35	m3	42,35				57,17	
CAÇAMBA		5,00	H	1,29				6,47	
B) Custo dos Materiais =								177,04	
Mão de Obra		Quant	Unidade	Salário / hora				Total	
FRENTISTA DE ESCAVAÇÃO SUBTERRÂNEA (SGSP)		2,50	h	21,31				53,25	
SERVENTE		2,50	h	10,59				26,46	
ENCARREGADO		0,62	h	21,33				13,32	
Topógrafo		0,62	h	14,10				8,81	
Auxiliar de topografia		1,25	h	4,71				5,88	
C) Custo de Mão de Obra =								107,73	
D) FATOR DE INFLUÊNCIA DE CHUVAS - FIC									
E) CUSTO UNITÁRIO SEM BDI (A + B + C + D) =								500,72	
F) BDI = 26,40% (E x 26,40%)								132,19	
								26,40%	
G) PREÇO UNITÁRIO TOTAL (E + F)								632,91	

Fonte: manifestação do consórcio Centro Seco (peça 181, p. 51).

250. Verifica-se que o fator 0,62471, atribuído igualmente a todos os equipamentos principais, decorre do inverso da produtividade alegada pelo consórcio (1,60 m³/h). Em verdade, o consórcio considerou, para elaboração da composição reproduzida na Figura 8, que todos os equipamentos estariam operando ininterruptamente durante todo o ciclo de trabalho, de modo que o trabalho de 0,62471 hora de cada um desses equipamentos ensejasse a produção final de 1 m³ de escavação.

251. A estimativa de uso de todos os equipamentos exatamente na mesma quantidade de tempo para execução de uma unidade do serviço, sem qualquer ponderação sobre tempos improdutivos, contrasta com a metodologia Sicro e com as próprias alegações do consórcio acerca das limitações de operação (associadas ao ambiente confinado de um túnel).

252. Evidencia-se, portanto, que o consórcio pretende demonstrar o elevado preço unitário praticado na contratação com base em equivocada metodologia de cálculo. Cabe o registro que procedimentos similares fundam as alegações do consórcio relacionadas a outros serviços tratados nesta instrução processual.

253. Deve-se ressaltar que as mesmas críticas que o consórcio apresentou para a referência de preços considerada em análises anteriores desta Unidade Técnica caberiam à composição que serviu como base para licitação (Figura 4), especialmente pelo fato de não contemplar o transporte vertical e estipular a execução do serviço com o uso de caminhões. Além disso, nenhum dos coeficientes dos demais itens da CPU do consórcio (Figura 8) coincidem com a composição que serviu de base para a licitação.

254. Apesar das disparidades, o consórcio pretende justificar, com a composição que veio a apresentar anos após a licitação, o preço unitário dos serviços (R\$ 632,91/m³) bastante próximo daquele que serviu de base para o procedimento licitatório (R\$ 630,19/m³). Assim, apesar de adotar CPU com especificações que impedem a comparabilidade direta com a composição licitada (além de tecnicamente inconsistente, conforme demonstrado), o consórcio pretende justificar valor unitário convenientemente próximo do que constou em sua proposta elaborada à época do certame – aparentando, mais uma vez, o uso de estratégia baseada em ‘conta de chegada’.

255. Nesse cenário, com base na metodologia Sicro e nas especificações relacionadas ao empreendimento sob análise (devidamente detalhadas no Apêndice C) foi elaborada uma nova composição referencial para os serviços de escavação tratados neste subtópico.

256. Repise-se que, em favor das argumentações do consórcio, na formulação da nova composição de preços paradigma foram considerados insumos, equipamentos e serviços que alegadamente teriam sido empregados na execução da escavação em foco – o que inclui fatores que não foram contemplados na composição que serviu para estimativa do preço licitado/contratado, mas que se apresentaram compatíveis com as características da obra.

257. Assim, para reformulação da composição de custos paradigma do serviço em comento, foram acolhidas as pretensões do consórcio relativas à: (i) necessidade de realização de transporte vertical de material do nível do túnel à superfície; (ii) alteração do equipamento utilizado para o transporte horizontal mecanizado, de caminhão para minicarregadeira; (iii) inclusão de quantitativos de mão de obra de topógrafo e auxiliar; e (iv) previsão de mão de obra associada ao transporte manual do material escavado.

258. A partir dos custos dos serviços da nova composição referencial (Apêndice C), cuja produtividade corresponde a 1,76 m³/h, foram obtidos os valores indicados na tabela a seguir:

Tabela 9 – Novos parâmetros de cálculo do superfaturamento relativo ao item de serviço escavação de solo (NATM)

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Escavação em solo pelo método NATM para túnel de grande diâmetro, carga e transporte horizontal dentro do túnel e vertical até a cota de topo do poço (valores originários de CPU elaborada pela adm., peça 48, p. 5, reprodução na Figura 4) ¹	27.932,89 m ³	R\$ 626,35/m ³	R\$ 17.495.765,65
Composição paradigma (nova formulação)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 6219423 (adap) Escavação subterrânea e carregamento em túnel classe VI - DMT de 0 a 200 m - seção de 20 a 40 m ²	27.932,89 m ³	R\$ 301,59/m ³	R\$ 8.424.280,30

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47): custo de R\$ 495,53, acrescido do BDI de 26,4%.

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 99,87% do quantitativo total contratado (27.968,36 m³).

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas.

259. Ressalta-se que, do montante de R\$ 17.495.765,65 apresentado na Tabela 9 (resultante dos quantitativos medidos, multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 5.846.986,75, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o serviço em comento, superfaturamento correspondente a R\$ 3.224.498,61 (ver Apêndice E).

C.4.6. Escavação em material de 3ª categoria pelo método NATM

260. Para o serviço de escavação de material de 3ª categoria em túnel executado pelo método NATM, a manifestação do consórcio (peça 181, p. 82-94) reapresentou, com idêntica redação, os mesmos fatores já relacionados no parágrafo 211 desta instrução – com intenção de destacar as alegadas especificidades dos serviços contratados.

261. Por se tratar de serviço executado em material de 3ª categoria, o consórcio buscou

justificar a aplicação de um ‘fator de redução’ sobre a produtividade dos serviços de escavação em solo, abordados no subtópico C.4.5, conforme o seguinte trecho de sua manifestação (peça 181, p. 82):

Como é de conhecimento desse TCU, para a elaboração de sua composição do preço unitário, o Consórcio utilizou a referência da composição unitária do serviço de escavação em NATM [em material de 3ª categoria], com a aplicação de uma redução [na produtividade da escavação em solo] de 55%.

262. Assim, o consórcio adota, para o cálculo da produtividade da referida composição, o valor de 0,88 m³/h. Ressalte-se que, embora tenha mencionado ‘uma redução de 55%’, tecnicamente trata-se da aplicação de um fator que resulta em produtividade equivalente a 55% daquela estimada para os serviços de escavação em solo.

263. Dessa forma, o consórcio aplicou o mencionado fator de redução sobre a produtividade que teria sido apurada com base em informações colhidas entre a 20ª e a 47ª medições, considerando: (i) volume escavado de 27.968,36 m³; e (ii) um total de 17.472 horas de execução dos serviços, correspondente à multiplicação de 28 meses x 26 dias x 24 horas (peça 181, p. 90-91).

264. Com base nessas premissas, o consórcio apresentou composição de serviço para a escavação em análise no valor de R\$ 975,69/m³, superior, portanto, ao preço unitário contratado, de R\$ 880,81/m³, conforme reprodução a seguir (peça 181, p. 90):

Figura 9 – CPU elaborada pelo consórcio para o serviço escavação em material de terceira pelo método NATM

Composição de Preços Unitários									
DRENAGEM CENTRO SECO									
Código:	COMPOSIÇÃO	SINAPI /SIURB	PRODUTIVIDADE		0,88		Unidade:	m3	
Descrição dos Serviços:		Escavação em material de 3ª. Categoria (rocha fraturada), sem uso de explosivos pelo método NATM para túnel de grande diâmetro, carga e transporte dentro do túnel e vertical até a cota de topo do poço							
Equipamentos	Quant	Unidade	Utilização		Custo Operacional		Custo Unitário	Total	
			Operativa	Improdutiva	Operativa	Improdutiva			
ESCAVADORA HIDRAULICA SOBRE ESTEIRA 140HP CAP. 0,98M3 TIPO CATERPILAR OU EQUIV (INCL MANUTENCAO/OPERACAO)	1,00	h	1,13583	-	189,39		189,39	215,11	
CARREGADEIRA COMPACTA 59 HP (POT. BRUTA) CARGA OPERACIONAL 794 KG	1,00	h	1,13583	-	50,76		50,76	57,65	
TRATOR CARREGADEIRA E RETROESCAVADORA	1,00	h	1,13583	-	105,54		105,54	119,88	
A) Custo dos Equipamentos =								392,64	
Material / Serviços		Quant	Unidade	Custo Unitário				Total	
GUINDASTE AUTO-PROPELIDO, SOBRE PNEUS, C/ LANÇA TELESCOPICA CAP * 15T * (INCL MANUTENCAO/OPERACAO)		0,70	h	162,00				113,40	
TRANSPORTE HORIZONTAL DE MATERIAIS DIVERSOS A 100M		1,50	m3	42,35				63,53	
CAÇAMBA		5,00	H	1,29				6,47	
B) Custo dos Materiais =								183,40	
Mão de Obra		Quant	Unidade	Salário / hora				Total	
FRENTISTA DE ESCAVAÇÃO SUBTERRÂNEA (SGSP)		4,54	h	21,31				96,82	
SERVENTE		4,54	h	10,59				48,11	
ENCARREGADO		1,14	h	21,33				24,23	
Topógrafo		1,14	h	14,10				16,02	
Auxiliar de topografia		2,27	h	4,71				10,70	
C) Custo de Mão de Obra =								195,87	
D) FATOR DE INFLUÊNCIA DE CHUVAS - FIC									
E) CUSTO UNITÁRIO SEM BDI (A + B + C + D) =								771,91	
F) BDI = 26,40% (E x 26,40%)								203,78	
G) PREÇO UNITÁRIO TOTAL (E + F)								975,69	

Fonte: manifestação do consórcio Centro Seco (peça 181, p. 90).

265. Por fim, buscando corroborar seus argumentos, o consórcio solicitou a reavaliação dos indícios de sobrepreço apontados por esta AudUrbana, apresentando, como elementos de suporte, registros fotográficos (peça 181, p. 91-94), além de diários de obras e acordos coletivos de trabalho.

266. Anota-se que, em síntese, os mesmos elementos apresentados pelo Consórcio Centro Seco relativos à escavação em material de 3ª categoria pelo método NATM foram reproduzidos na manifestação do gestor Tarcísio (peça 452, p. 33-42). O referido gestor também transcreveu

outros trechos que reforçam os argumentos do consórcio acerca dos impactos na produtividade dos serviços de escavação em função do método adotado na obra (peça 451, p. 8-18), destacando: (i) características específicas da seção de túnel do tipo hidráulico; (ii) acesso ao túnel por meio de poços de emboque; (iii) heterogeneidade da geologia ao longo da extensão do túnel; e (iv) avanços condicionados à obtenção da resistência do concreto projetado.

Análise

267. Na tabela a seguir são apresentados os preços da composição que serviu de base para a licitação, confrontados com a referência utilizada em análises anteriores desta AudUrbana:

Tabela 10 – Escavação em rocha por método NATM – critérios anteriormente utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Escavação em material de 3ª categoria (rocha fraturada), sem uso de explosivos, pelo método NATM para túnel de grande diâmetro, carga e transporte horizontal dentro do túnel e vertical até a cota de topo do poço ¹	6.130,75 m ³	R\$ 880,81/m ³	R\$ 5.400.025,91
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 6219423 B Escavação subterrânea em material de 3ª categoria e carregamento em túnel - DMT de 0 a 200 m - seção de 20 a 40 m ² ³	6.130,75 m ³	R\$ 255,16/m ³	R\$ 1.564.341,94

1 conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47): custo de R\$ 696,84, acrescido de BDI de 26,4%. A CPU utilizada na estimativa da licitação (peça 48, p. 12), apresenta custo de R\$ 704,34

2 a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 100% do quantitativo total contratado

3 CPU de referência (com exclusão e acréscimos de insumos/serviços), com data-base jan/2017 (peça 41, p. 37), deflacionada para dez/2013 pelo índice de reajuste contratual (Fipe - Índice Geral de Edificações): 0,846907 (peça 41, p. 38). O preço unitário e o respectivo valor total da composição paradigma apresentados na tabela correspondem àqueles utilizados em análises anteriores (conforme será apresentado adiante esses valores foram retificados em função da adoção de novo referencial de preço para o serviço).

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

268. Repisa-se que, com exceção apenas do trecho transcrito no parágrafo 261 deste subtópico, os argumentos apresentados pelo consórcio para o serviço de escavação e transporte de material de terceira categoria em túnel NATM (peça 181, p. 82-94) são reproduções dos mesmos textos apresentados para o serviço tratado no Subtópico C.4.5 (peça 181, p. 42-57).

269. Para ambos os serviços de escavação pelo método NATM, o consórcio apresenta as mesmas informações sobre o solo, a mesma tabela de volumes executados por medição e o mesmo cálculo da produtividade dos serviços. Ressalte-se que o volume indicado em sua manifestação, de aproximadamente 28 mil m³, corresponderia, segundo informado, ao total executado em todo o túnel, que possui 6,2 m de diâmetro e 980 m de extensão.

270. Verifica-se, portanto, que a produtividade alegada pelo consórcio corresponde, em tese, a uma média obtida a partir da totalidade dos trechos executados pelo método NATM, abrangendo todos os tipos de materiais escavados (de primeira, segunda ou terceira categoria).

271. No entanto, para os serviços objeto do presente subtópico, o consórcio reivindica que, sobre a suposta produtividade média global, de 1,60 m³/h (apresentada no Subtópico C.4.5), seja aplicado um fator de redução (comentado parágrafos 261 e 262) que resulta em uma produtividade final de 0,88 m³/h.

272. Frise-se que a CPU apresentada pelo consórcio (Figura 9) para o serviço executado em material de 3ª categoria também calcula os coeficientes de utilização dos equipamentos com base no inverso da produtividade, calculada com a aplicação do referido fator de redução. Dessa forma, aplicam-se as mesmas ponderações destacadas no subtópico anterior, as quais levam à conclusão de que, em razão das graves falhas na metodologia adotada pelo consórcio, os preços dos serviços de escavação NATM foram estimados em níveis significativamente superiores aos que seriam obtidos mediante a utilização do procedimento de cálculo correto.

273. No entanto, em consulta à base Sicro, observa-se que todas as composições de escavação em material de terceira categoria previstas naquela base consideram o uso de explosivos. Assim, as produtividades dos equipamentos indicadas nessas composições não podem ser utilizadas como referência para a elaboração da composição do serviço em comento – inviabilizando a aplicação do método similar ao adotado no Subtópico C.4.5.

274. Anota-se ainda que foram realizados esforços para identificar produtividades de escavadeiras com martelo hidráulico em túnel; contudo, os diversos parâmetros envolvidos – relacionados ao equipamento e às especificações do túnel (tais como dimensões e tipo de rocha) – impedem a definição de um valor com o devido grau de segurança.

275. Nesse cenário, embora tenham sido apresentadas críticas aos fundamentos técnicos que embasaram o fator de redução proposto pelo consórcio, na ausência de parâmetro preciso para sua definição, opta-se por acatar o referido fator, extinguindo as reivindicações do consórcio quanto a esse ponto e privilegiando, de forma conservadora, a referência de preços adotada.

276. Dessa forma, para estimativa dos novos custos referenciais das escavações NATM em material de terceira categoria, considerou-se a produtividade de 0,97 m³/h, correspondente a 55% daquela calculada para o serviço tratado no Subtópico C.4.5 (1,76 m³/h), cujos parâmetros estão detalhados no Apêndice C.

277. Frise-se que, ao se aplicar o referido fator de redução sobre a composição de custos tratada no Subtópico C.4.5, também são acolhidas as pretensões do consórcio relativas a: (i) reconhecimento da necessidade de utilização de transporte vertical; (ii) utilização de minicarregadeira para transporte mecanizado de material; (iii) inclusão de quantitativos de mão de obra de topógrafo e auxiliar; e (iv) previsão de mão de obra associada ao transporte manual do material escavado.

278. Assim, com base nos elementos demonstrados no Apêndice D, foi estimado o novo custo paradigma para os serviços objeto deste subtópico, indicado na tabela a seguir:

Tabela 11 – Novos parâmetros de cálculo do superfaturamento relativo ao item de serviço escavação de rocha (NATM)

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Escavação em material de 3ª categoria (rocha fraturada), sem uso de explosivos, pelo método NATM para túnel de grande diâmetro, carga e transporte horizontal dentro do túnel e vertical até a cota de topo do poço (valores originários de CPU elaborada pela adm., peça 48, p. 12) ¹	6.130,75 m ³	R\$ 880,81/m ³	R\$ 5.400.025,91
Composição paradigma (nova formulação)	Quantidade total medida/executada	Preço unitário paradigma	Valor dos serviços executados com base no

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
	(BM 59)	(com BDI)	preço paradigma (com BDI)
Sicro 6219423 B Escavação subterrânea em material de 3ª categoria e carregamento em túnel - DMT de 0 a 200 m - seção de 20 a 40 m²	6.130,75 m³	R\$ 548,35/m³	R\$ 3.361.796,76

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47) e CPU do contrato (peça 48, p. 12)

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 100% do quantitativo total contratado

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

279. Do montante de R\$ 5.400.025,91 apresentado na Tabela 11 (resultante dos quantitativos medidos, multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 354.716,12, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para esse serviço superfaturamento de R\$ 1.683.513,02 (ver Apêndice E).

C.4.7. Concreto projetado fck=30MPa via úmida, para túnel

280. Para os serviços de concreto projetado, o consórcio (peça 181, p. 19-29) mais uma vez alegou que a composição paradigma, utilizada pela equipe técnica para cálculo do sobrepreço, não seria capaz de refletir as especificidades do item contratado/executado, destacando as seguintes incompatibilidades:

a) a composição utilizada para cálculo de sobrepreço incluiria apenas o profissional frentista de túnel, ao passo que, para a adequada execução dos serviços, seriam necessários diversos outros profissionais, a exemplo de equipe de topografia, encarregado, operadores de bomba de concreto, operador de mangote e serventes (peça 181, p. 20);

b) na CPU paradigma não foram levadas em consideração fatores que impactam diretamente a produtividade dos serviços, causando sua redução, a exemplo da (i) limitação da seção de escavação que afeta a movimentação de máquinas, equipamentos, materiais e mão de obra; e (ii) expressivo consumo de concreto exigido pela espessura mínima definida em projeto e pelas imperfeições da superfície (peça 181, p. 20-21);

c) não foi considerada na CPU paradigma o índice de perda de concreto, que se reflete diretamente no consumo desse material; tais perdas seriam atribuídas à (peça 181, p. 21): (i) 'reflexão do concreto' que, ao ser projetado, pode não ter adesão garantida; (ii) 'desplacamentos' causando vazios na estrutura que precisam ser repostos; (iii) perdas de concreto residual nos diversos equipamentos utilizados no processo de projeção; e

d) não foi considerado pela equipe técnica do TCU o custo de equipamentos reserva, tais como bombas de projeção, compressores e geradores, pois, em razão da segurança da etapa construtiva, 'mostra-se necessário, como se sabe, evitar que as frentes de escavação de túneis fiquem abertas por longos períodos, já que esta é uma das principais causas de acidentes em túneis' (peça 181, p. 21-22).'

281. O consórcio apresentou na peça 181, p. 22, uma composição unitária de preços, no valor total de R\$ 2.770,32/m³, cujos insumos se compatibilizariam com as reais condições de execução dos serviços em comento – o que evidenciaria preços 'equivalentes aos aplicados na planilha contratual, elidido, assim, qualquer sobrepreço contratual'.

282. Em sequência, o consórcio apresentou relatório fotográfico (peça 181, p. 24-28), pelo qual pretendeu demonstrar a utilização dos profissionais e equipamentos citados em sua

manifestação, acrescentando que houve a necessidade de execução da obra em três turnos ininterruptos – situação que restaria demonstrada pelos diários de obras (peça 185) e pelos acordos coletivos de trabalho vigentes durante a duração do Contrato SA.200.2.236/2013 (peça 184).

283. Além disso, o consórcio refutou a retroação dos valores da CPU paradigma de janeiro de 2017 para data-base do contrato, com base na inflação do período, argumentando que se trataria de procedimento que, ‘por si só, já seria bastante discutível em razão dos equívocos que essa metodologia pode apresentar’.

284. Em síntese, os elementos do Consórcio Centro Seco relacionados ao serviço de concreto projetado foram reproduzidos na manifestação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli (peça 452, p. 6-11).

Análise

285. O preço unitário de referência adotado na análise do item ‘concreto projetado’ tomou por base a composição Sicro 1207669, disponível a partir de jan/2017, conforme tabela a seguir:

Tabela 12 – Concreto projetado – critérios utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Concreto projetado fck=30MPa (a/c=0,45) via úmida, fluxo denso, para túnel e/ou poço de grande diâmetro (valores originários de cotação) ¹	9.606,80 m ³	R\$ 2.663,39/m ³	R\$ 25.586.655,05
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 1207669 - Concreto projetado via úmida fck = 30 MPa aplicado em túneis classe VI com seção de 20 a 40 m ² ³	9.606,80 m ³	R\$ 691,56/m ³	R\$ 6.643.678,61

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47)

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba ‘Medição 59’ do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 98,97% do quantitativo total contratado (9.707,25 m³)

³ CPUs de referência, com data-base jan/2017 (peça 41, p. 1), deflacionada para dez/2013 pelo índice de reajuste contratual (Fipe - Índice Geral de Edificações): 0,846907 (peça 41, p. 2)

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

286. Frise-se que o preço praticado na licitação/contrato se baseou em cotação da empresa Brasfond (no valor unitário de R\$ 2.663,39/m³). Já o consórcio fundamenta suas últimas alegações em composição que teria sido elaborada considerando os recursos efetivamente empregados na execução dos serviços, resultando no preço de R\$ 2.770,32/m³ (peça 181, p. 22), portanto, superior ao valor contratado.

287. No entanto, observa-se que a composição elaborada pelo consórcio possui produtividade de apenas 0,54 m³/h (peça 181, p. 23), que é exatamente a metade da produtividade da composição Sicro utilizada como referência: 1,08 m³/h (peça 41, p. 1-2). Considerando que a composição de referência também é específica para serviços realizados em túneis, a princípio, as especificidades alegadas pelo consórcio, reproduzidas nas alíneas ‘a’ e ‘b’ do parágrafo 280, não justificariam tamanha discrepância de produtividade entre os serviços comparados.

288. Chama atenção também o fato de a composição do consórcio prever a utilização de 1,8 m³ de concreto para produção de cada m³ do serviço final executado (peça 181, p. 23), ou seja, a partir dessa premissa estar-se-ia admitindo que 80% do concreto é desperdiçado na aplicação do material. Considera-se que esse volume extraordinário de perda de material deveria estar fundado em robusta documentação técnica, que não foi apresentada pelo consórcio.

289. Sobre esse assunto, registre-se que a composição referencial, originária do Sicro, não despreza a existência de perdas; ao contrário, ela contempla um percentual de perdas ao considerar o volume de 1,275 m³ do insumo concreto para produção de 1 m³ do serviço (ou seja, perdas de 27,5%).

290. Outro aspecto que careceria de esclarecimento seria atinente ao fato de a CPU apresentada pelo consórcio adotar preço unitário de material de maior resistência característica (fck) do que a contratada – é o que resta evidenciado na própria descrição do insumo incluído na referida composição (peça 181, p. 23): ‘Concreto fck=30 Mpa para projeção via úmida confecção em central dosadora de 30 m³/h. Adotado preço unitário do concreto de 35 Mpa’.

291. Quanto aos argumentos resumidos na alínea ‘d’ do parágrafo 280, que versam sobre equipamentos reserva, entende-se que não se justifica a previsão de coeficiente de duas horas de bombas para cada hora de execução dos serviços (o que significa que está se remunerando por uma bomba reserva que não efetivamente é utilizada nos serviços).

292. Além disso, anota-se o fato de vários equipamentos da CPU do consórcio apresentarem estimativas de utilização operativa e improdutiva incoerentes, o que distorce seus custos de utilização. Por definição, a soma dos tempos ‘operativo’ e ‘improdutivo’ do equipamento, ponderados pela produtividade da equipe, deve ser igual a um. No entanto, na CPU apresentada, para cada insumo, a soma dos coeficientes de tempo produtivo e improdutivo, ponderada pela produtividade da equipe, resulta em valores distintos – a exemplo da escavadeira: com 1,373 horas operativas e 0,915 horas improdutivas.

293. Outro fator que majora significativamente o custo final da composição elaborada pelo consórcio, mais uma vez, é a equipe de profissionais indicada para execução do serviço. A CPU ora apresentada indica a utilização de oito tipos de profissionais diferentes (entre serventes, pedreiro, topógrafo e outros), totalizando o consumo de mais de 32 horas-homens para o lançamento de um único m³ de concreto projetado. De pronto, se verifica a total falta de razoabilidade desse quantitativo.

294. Apenas para deixar clara a incongruência, registra-se que, ainda que assumida a baixa produtividade informada na CPU (0,54 m³/h), ter-se-ia que cada m³ de concreto projetado demandaria quase duas horas de execução. Considerando as horas-homens citadas no parágrafo anterior, estar-se-ia supondo a atuação concomitante de 17 trabalhadores em média (32 homem-hora/m³ x 0,54 m³/h) exclusivamente dedicados à aplicação do concreto projetado – o que, naturalmente, carece de razoabilidade e, inclusive, é facilmente refutado pelas fotos apresentadas pelo próprio manifestante.

295. Conclui-se, portanto, que os elementos trazidos pelo consórcio não se fundam em aspectos técnicos adequados, não servindo a CPU elaborada pelo manifestante para justificar os preços contratados ou para desconstituição do preço unitário referencial apontado com base na composição Sicro 1207669.

296. Além disso, cabe pontuar que a equipe de auditoria desta AudUrbana identificou outra referência de preço compatível com os serviços em comento (originária da base Siurb, mantida pela Prefeitura de São Paulo) que corrobora a razoabilidade do valor unitário utilizado para apontamento do sobrepreço, conforme registrou o relatório de fiscalização (peça 54, p. 59):

‘Vale observar que a Prefeitura de São Paulo, através de sua Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana (Siurb/PMSP), também disponibiliza uma composição de preços unitários para este serviço. Trata-se da composição com código 10-07-04, intitulada ‘Fornecimento, preparo e aplicação de concreto projetado, medido no projeto, Fck = 30 MPa - em obras de contenção’.

A título comparativo, foram inseridos nesta composição da Siurb/PMSP os custos dos insumos Sinapi em dez/2013, onde se alcançou o preço unitário de R\$ 829,19/m³ (Evidência 23, p. 3) [peça 41, p. 3].

Em que pese a referida composição ter resultado em um preço unitário ligeiramente superior ao adotado como paradigma (do Sicro) [R\$ 691,56/m³], note-se que ele ainda está significativamente aquém do preço unitário contratado para o serviço [R\$ 2.663,39/m³].

297. Registre-se que a composição Siurb/PMSP, comentada no parágrafo anterior, considera a utilização de concreto produzido no local, com betoneira, o qual, em regra, apresenta custo unitário superior ao do concreto usinado (previsto no serviço contratado sob análise).

298. De todo o exposto, conclui-se pela ratificação dos procedimentos adotados em análises anteriores desta AudUrbana para formação do preço referencial do item concreto projetado, apresentado na Tabela 12 da presente instrução processual.

299. Ressalta-se que, do montante de R\$ 25.586.655,05 apresentado na Tabela 12 (que decorre dos quantitativos medidos multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 9.559.537,45, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o item em comento superfaturamento correspondente a R\$ 9.383.438,99 (ver Apêndice E).

300. Deve-se observar ainda que o serviço em tela, que apresentou preço contratado 285,13% superior ao paradigma, teve seus quantitativos elevados, por meio de aditivos, em 201% – situação que evidencia a ocorrência de ‘jogo de planilha’, objeto de análise mais adiante.

C.4.8. Pregagem de frente em enfilagem de bulbo contínuo com tubo de PVC

301. Quanto ao serviço de pregagem de frente de túnel, segundo o consórcio, à época da contratação, inexistia composição nas bases oficiais que pudessem servir de parâmetro para as características das atividades a serem executadas. Neste sentido cabe a seguinte transcrição de sua manifestação (peça 181, p. 73):

‘Conforme esclarecido anteriormente, o item em questão não possui previsão em qualquer tabela oficial de referência, nem mesmo naquelas usadas de forma subsidiária como a SIURB, de modo que a formação deste preço somente poderia se basear em cotação com o mercado.

E assim procedeu o Consórcio, tendo realizado pesquisa de mercado na qual obteve cotação de três diferentes empresas, tal como recomenda a boa prática de engenharia de custos, e formado um valor entre o menor dessas propostas (Doc. 15) [peça 196].’

302. O consórcio refutou os indícios de sobrepreço calculado com base em preço referencial que foi obtido pela ‘junção de diferentes itens de serviços contidos nas referências do Sicro’, pois tais itens ‘claramente não se coadunam à realidade do empreendimento’ (peça 181, p. 73-81).

303. A manifestação considera que a ‘prática de se utilizar várias referências mescladas’ para obtenção do preço referencial não se harmoniza com o disposto no Decreto 7.893/2013, que para tanto teria instituído uma ordem preferencial de adoção (i) da base Sinapi; (ii) de índice que melhor se adeque aos serviços; e (iii) na ausência dos dois primeiros, de cotação em mercado. Nessa esteira, o consórcio afirmou que (peça 181, p. 74):

‘E a razão disso é bastante clara do ponto de vista técnico: a formação de uma CPU paradigma a partir de diferentes itens de serviços, de também diferentes referenciais de preços, muito raramente trará à tona um preço adequado para a atividade, mas, sim, uma quimera sem qualquer parâmetro mercadológico.’

304. Nesse sentido, o consórcio alegou que, na inviabilidade de composição proveniente de base oficial, ‘deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos’, conforme trecho que reproduz do Acórdão 2.531/2011-TCU-

Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge (peça 181, p. 74). Por fim, a manifestação colaciona registros fotográficos de execução dos serviços em comento (peça 181, p. 75-81).

Análise

305. O serviço de pregagem de frente de túnel é um processo de reforço que garante maior estabilidade à execução de túneis, consistindo basicamente na inserção de tubos ou vergalhões, denominados ‘pregos’, no maciço em escavação. O processo envolve ainda a selagem dos pregos ao terreno por injeção de calda de cimento ou resina. Para os referidos serviços, com base em referências originárias da base Sicro, foi obtido o seguinte preço unitário paradigma:

Tabela 13 – Pregagem de frente de túnel – critérios utilizados para cálculo de sobrepreço

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Pregagem de frente em enfilagem de bulbo contínuo com tubo de PVC ø50mm, executado em solo de 1ª categoria (valores originários de cotação) ¹	15.360,00 m	R\$ 502,28/m	R\$ 7.715.020,80
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 6205801 (Pregagem da frente em tubo de PVC D = 50 mm com perfuração em D = 100 mm e injeção de argamassa de cimento e areia 1:2 - exceto perfuração) + Sicro 2005759 (Perfuração para dreno sub-horizontal em material de 1ª categoria com D = 75 mm (linha NW) ³	15.360,00 m	R\$ 67,54/m	R\$ 1.037.414,40

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47) e CPU do contrato (peça 48, p. 7)

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba ‘Medição 59’ do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 100% do quantitativo total contratado

³ CPUs de referência, com data-base jan/2017 (peça 41, p. 34), deflacionada para dez/2013 pelo índice de reajuste contratual (Fipe - Índice Geral de Edificações): 0,846907 (peça 41, p. 35)

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

306. Esclarece-se que a CPU de referência para este serviço foi composta pela associação das composições Sicro 2005759 (perfuração do solo) e 6205801 (colocação dos tubos e injeção da argamassa), com data-base jan/2017, deflacionadas para dez/2013 por meio do índice de reajuste contratual.

307. Foram consideradas nessa composição distâncias médias de transporte de 50 km para o fornecimento da areia e de 10 km para fornecimento do cimento, bem como os custos relativos aos ‘tempos fixos’ dos equipamentos de transporte, associados às operações de carga/descarga na obra.

308. Frise-se que o processo de junção de duas composições, objeto de questionamento do consórcio, é método usual que deveria ter sido adotado no próprio orçamento licitado/contratado. Em verdade, essa prática, desde que acompanhada dos ajustes técnicos eventualmente necessários, pode ser adotada para quaisquer serviços cujas unidades de execução (e, portanto, de medição) sejam as mesmas, sobretudo para aqueles que, de fato, constituem um único elemento da obra.

309. Como exemplo, cita-se a orçamentação de uma parede de alvenaria que receberá chapisco, reboco e pintura. Todos esses serviços podem ser orçados individualmente ou podem

compor um único serviço (que constituiria a parede pronta) – isso em nada prejudica a orçamentação nem altera o preço total da parede (valendo ressaltar que, naturalmente, deve-se ponderar a conveniência ou não desse tipo de agrupamento em função das etapas de medição e pagamento previstas).

310. No caso em comento, as atividades ‘perfurar’ e ‘pregar’ são serviços relacionados que podem ser definidos em suas próprias composições de preço unitárias e diretamente agrupados, sem nenhum prejuízo, em uma única atividade. Tal procedimento foi adotado na análise de preços porque o item orçado no contrato (objeto de cotação) previa a execução das pregagens prontas (perfuradas e concretadas).

311. Apesar de enfático nas críticas à utilização das composições Sicro para formação do preço paradigma, o consórcio não apresenta informações sobre insumos, mão-de-obra e equipamentos que pudessem servir à evidência da compatibilidade dos preços contratados aos custos efetivamente associados à execução dos serviços.

312. Ressalta-se que eventuais alegações que viessem tratar de especificidades da obra para defender os valores contratados haveriam de estar, naturalmente, fundadas em robusta documentação comprobatória, visto que o preço praticado na contratação se apresenta 644% superior à referência adotada pela equipe técnica (conforme apresentado na Tabela 13).

313. Para elaboração dos preços que foram ofertados ao momento da licitação, o consórcio afirma que realizou pesquisa junto a três empresas especializadas do mercado. Depreende-se, portanto, que os serviços foram executados por meio de subcontratação – o que de fato condiz com a prática observada para esse tipo de serviço. Nesse contexto, os custos efetivamente incorridos na execução dos serviços poderiam ser adequadamente evidenciados por meio de apresentação do contrato celebrado com a empresa executora ou das notas fiscais de pagamento pelos serviços subcontratados – alternativas, porém, não consideradas pelo consórcio em sua manifestação.

314. De todo o exposto, não havendo elementos que comprovem que o consórcio, na execução dos serviços em comento, suportou custos superiores aos obtidos pela junção das composições Sicro 2005759 e 6205801, conclui-se pela ratificação do preço unitário de referência apresentado na Tabela 13 da presente instrução processual.

315. Ressalta-se que, do montante de R\$ 7.715.020,80 apresentado na Tabela 13 (que decorre dos quantitativos medidos multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 2.457.126,06, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o item em comento superfaturamento correspondente a R\$ 4.220.480,34 (ver Apêndice E).

C.4.9. Enfilagem mancheteada mista com tubo de PVC e aço

316. Na última manifestação do consórcio foram reapresentadas críticas ao referencial adotado pela equipe deste TCU para avaliação do preço do serviço de enfilagem mancheteada mista (peça 181, p. 104-111). Os argumentos são introduzidos por uma síntese aproveitada de análises antecedentes, reproduzida a seguir (peça 181, p. 104-105):

‘(i) as dimensões do túnel em construção são menores que a de um túnel rodoviário de mesma seção, devido à sua geometria;

(ii) não foi prevista a utilização de válvulas manchete, com injeção em pelo menos 3 etapas;

(iii) o processo de injeção de cimento por etapas resulta em um grande refluxo de calda de cimento que deve ser limpo ao final de todo ciclo de tratamento, exigindo a utilização de carregadeira, guindaste e serventes;

(iv) o contexto de execução destas atividades faz com que o consumo de cimento seja de 100 kg/m;

(v) não considera a perda do tubo de aço SCH 40, que ocorre durante o processo de soldagem e

nos transportes vertical e horizontal dentro do túnel;

(vi) os procedimentos de limpeza duram, em média, um dia e meio, período no qual nenhuma atividade pode ser executada;

(vii) ao término de cada tratamento, devido ao pequeno diâmetro do túnel, equipamentos e materiais têm que ser içados para a superfície, sendo necessário o seu deslocamento ao longo do túnel e do poço até a frente de serviço;

(viii) o tipo de geologia encontrada na extensão do túnel varia ao longo dos tratamentos [que duraria 4 dias conforme registrados na peça 181, p. 108], o que também impactaria na produtividade;

(ix) são necessárias 03 (três) equipes distintas: a) equipe de perfuração e injeção dentro do túnel: composta por 01 (um) encarregado, 01 (um) Operador de Perfuratriz, 04 (quatro) serventes, 01 (um) topógrafo e 01 (um) auxiliar de topografia; b) equipe de preparo de calda de cimento e injeção: composta por 01 (um) operador de bomba de injeção e 02 (dois) serventes e; c) equipe de preparo de manchetes do tubo SCH 40: composta por 01 (um) soldador e 02 (dois) serventes;

(x) não foram considerados equipamentos de reserva; e

(xi) considerou indevidamente um gerador, que já estaria compondo a rede de utilidades.’

317. Segundo o consórcio, ao momento da análise anterior, a equipe técnica do TCU teria reconhecido que as críticas formuladas pelo manifestante ‘são pertinentes, porém, o Consórcio não teria apresentado provas de que suas afirmações seriam compatíveis com a execução da obra’ (peça 181, p. 105).

318. Com fim de destacar custos que não teriam sido reconhecidos pelas análises antecedentes, o consórcio apresentou cálculo do consumo de cimento, que demonstraria a incompatibilidade dos serviços executados em relação àqueles estipulados na composição paradigma adotada (peça 181, p. 106-107). Dentre os argumentos apresentados, ganha realce também o fato de a composição paradigma não prever a utilização de válvulas manchete (peça 181, p. 107-108).

319. Frise-se que o consórcio baseou a maioria de seus argumentos em documento ao qual se refere como ‘projeto executivo’, intitulado ‘As built - Galeria, túnel e reservatório de retenção de cheias RM-16 - Ribeirão dos Meninos - Especificação técnica enfilagens’ (peça 200). Em complemento, foram trazidas ainda fotografias da execução dos serviços em comento, pelas quais o consórcio pretendeu evidenciar e enfatizar as condições e as características especiais dos serviços executados (peça 181, p. 109-111).

320. Alguns dos elementos do Consórcio Centro Seco relacionados ao serviço de enfilagem foram trazidos em trechos da manifestação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli (peça 451, p. 11-13), tais como: (i) geologia encontrada na extensão do túnel; (ii) uso das válvulas manchete; e (iii) atividades relativas à limpeza de material resultante da realização dos serviços.

Análise

321. De início, esclarece-se que os serviços de enfilagem em questão têm por objetivo a formação de um arcabouço protetor em torno da seção do túnel a ser escavada – basicamente o serviço consiste na injeção de calda de cimento dentro e ao redor de tubos inseridos no solo previamente perfurado.

322. O preço de referência para os serviços em comento, adotado por esta AudUrbana, foi obtido com base na composição Sicro 6219512, conforme tabela a seguir:

Tabela 14 – Enfilagem manchetada – critérios anteriormente utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quant. executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado	Valor dos serviços executados com base no preço contratado

		(com BDI)	(com BDI)
Enfilagem mancheteada mista, inclusive injeção, com tubo de PVC e aço ASTM 106 GB SCH-40 d=2 1/2' - túnel, conforme especificado no desenho DAE2011.B1.SB013 Nota 6 (valores originários de cotação) ¹	30.853,40 m	R\$ 813,38/m	R\$ 25.095.538,49
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 6219512 - Enfilagem tubular injetada em aço SCH 40 D = 65 mm com perfuração D = 100 mm em túnel classe VI ³	30.853,40 m	R\$ 139,57/m	R\$ 4.306.209,04

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47)

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 99,68% do quantitativo total contratado (30.952,20 m)

³ CPUs de referência, com data-base jan/2017 (peça 41, p. 40), deflacionada para dez/2013 pelo índice de reajuste contratual (Fipe - Índice Geral de Edificações): 0,846907 (peça 41, p. 41). O preço unitário e o respectivo valor total da composição paradigma apresentados na tabela correspondem àqueles utilizados em análises anteriores (conforme será apresentado adiante esses valores foram retificados em função da adoção de novo referencial de preço para o serviço).

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

323. Com respeito aos serviços de enfilagem, a maioria dos argumentos registrados na última manifestação provém de documento, elaborado pelo próprio consórcio, intitulado 'projeto *as built* 5065.SB.T.A4.AB753-0' (peça 200). No entanto, o citado documento apresenta especificações significativamente distintas da prancha do projeto que compôs o edital de licitação do empreendimento – identificada por 'DAE2011.B1.SB013' (peça 477), à qual a execução dos serviços deveria estar vinculada.

324. Cabe destacar que projeto do tipo *as built*, no qual se fundam as alegações do consórcio, por definição, corresponde a peça técnica elaborada na etapa de finalização das obras. Em essência esse tipo de documento visa apresentar detalhamentos dos elementos das obras realizadas. Frise-se que o denominado 'projeto *as built*' em comento data de abril de 2019, tendo sido elaborado, portanto, na etapa de conclusão das obras e em momento posterior aos questionamentos sobre os serviços de enfilagem que constaram no relatório de fiscalização (que data de 2018).

325. Assim, para fins de justificar quantitativos e custos de serviços que constaram da proposta do consórcio elaborada ainda à época da licitação, não se entende possível reconhecer elevada relevância probatória ao referido projeto extemporâneo elaborado pelo consórcio.

326. Além disso, o dito projeto *as built* apresenta informações incompatíveis com a natureza desse tipo de documento e com o estágio da obra em questão, como se verifica, por exemplo, ao registrar, ainda em sua introdução, que tem como objetivo apresentar elementos para 'elaboração do Projeto Básico das obras subterrâneas' (peça 200, p. 3). Outras inconsistências do documento serão mais bem exploradas no Subtópico C.4.12.

327. Apesar das fragilidades verificadas no documento no qual se fundam as alegações do consórcio, em busca da verdade material dos fatos, insta proceder à avaliação dos principais pontos trazidos pelo manifestante, que supostamente caracterizariam impropriedades das análises realizadas por esta AudUrbana (elencados na transcrição do parágrafo 316).

328. Nesse sentido, ressalta-se que uma questão de relevo, na avaliação dos custos associados ao enfilamento em questão, diz respeito ao volume de calda de cimento utilizada na

execução do serviço. Para abordar o assunto, deve-se ter em consideração que os volumes de calda injetada seguem a seguinte relação com seus componentes (cimento e água):

$$\text{Volume de calda (litros)} = \frac{\text{Massa cimento (kg)}}{\text{Massa específica cimento (kg/l)}} + \frac{\text{Massa água (Kg)}}{\text{Massa específica água (kg/l)}}$$

A massa específica real é a massa da unidade de volume (1 litro) do material, excluindo-se vazios permeáveis e os vazios entre os grãos. Para o cimento é adotado a massa específica de 3,1 kg/l (3,1 g/cm³), fator que, conforme estudos baseados na metodologia ABNT NBR 16605/2017, corresponde ao tipo CP II (Cimento Portland Composto), especificado na prancha de projeto DAE2011.B1.SB013 (peça 477).

Assim, para um litro de calda, com base nas massas específicas da água (1 kg/l) e cimento (3,1 kg/l), tem-se:

$$1 \text{ (litro de calda)} = \frac{M_{\text{cimento}} \text{ (kg)}}{3,1 \text{ (kg/l)}} + \frac{M_{\text{água}} \text{ (Kg)}}{1 \text{ (kg/l)}} = \frac{1 \times M_{\text{cimento}} \text{ (kg)} + 3,1 \times M_{\text{água}} \text{ (kg)}}{3,1}$$

Para cálculo das massas dos materiais utilizados na calda, deve-se observar seu ‘traço’, ou seja, a relação de massa água/cimento (a/c) pré-determinada. Para uma dada ‘Relação (a/c)’, que equivale a Massa água (kg) / Massa cimento (kg), tem-se:

$$\text{Massa água (kg)} = \text{Massa Cimento (kg)} \times R_{a/c}$$

Com base nas fórmulas acima tem-se que para cada litro de calda:

$$a) \text{ Massa cimento (kg)} = \frac{3,1}{1 + 3,1 \times R_{a/c}}$$

$$b) \text{ Massa água (kg)} = \frac{3,1 \times R_{a/c}}{1 + 3,1 \times R_{a/c}}$$

329. Pelo projeto da licitação/contrato (peça 477), tem-se que (i) para ‘bainha’ a relação seria de partes iguais (a/c = 1) e (ii) para injeção no maciço (que no projeto é descrito apenas como ‘injeção’) a relação a/c equivaleria a 0,7. No entanto, na manifestação do consórcio são consideradas especificações de traço diferentes daquelas que deveriam reger a execução dos serviços – baseadas no citado projeto *as built*, que considerou (peça 200, p. 13):

Para o traço de calda de cimento, tem-se:

Preenchimento da Bainha: 1 saco de cimento + 60L de água (relação a/c=1,2);

Injeção: 1 saco de cimento + 40L de água (relação a/c=0,8).

330. Essa divergência entre as especificações contratadas e aquelas que o consórcio alega ter executado não é esclarecida em nenhum documento trazido aos autos. Com base nas fórmulas apresentadas no parágrafo 328, evidencia-se nas tabelas a seguir o consumo de cimento para as distintas especificações comentadas:

Tabela 15 – Cálculo dos insumos para obtenção de um litro de calda de cimento – conforme EDITAL DE LICITAÇÃO

Especificação da calda	Relação água cimento (a/c) (a)	Peso do cimento utilizado em um litro de calda (d)	Peso da água utilizado em um litro de calda (e)
Bainha	1,0	0,756 kg	0,756 kg
Injeção maciço	0,7	0,978 kg	0,685 kg

Fonte: elaboração própria

Tabela 16 – Cálculo dos insumos para obtenção de um litro de calda de cimento – conforme CONSÓRCIO

Especificação da calda	Relação água cimento (a/c)	Peso do cimento utilizado em litro	Peso da água utilizado em um litro

	(a)	de calda (d)	de calda (e)
Bainha	1,2	0,657 kg	0,788 kg
Injeção maciço	0,8	0,891 kg	0,713 kg

Fonte: elaboração própria

331. Na manifestação apresentada consta cálculo que resulta na utilização de 56,09 kg de cimento por válvula do tubo injetor: (i) 4,01 kg injetados na bainha (para preenchimento do volume do cilindro perfurado) e (ii) 52,08 kg injetados sob pressão controlada no maciço, para preenchimento de suas fraturas, fissuras ou vazios. Além disso, o consórcio soma ao consumo de cimento percentual de 35% atribuído a ‘perda e refluxo’, o que resultaria no consumo total de 75,72 kg de cimento por válvula (peça 181, p. 107).

332. Tendo por objetivo avaliar a consistência das alegações do consórcio, com base nos parâmetros apresentados na Tabela 16 e no parágrafo anterior, poderiam ser estimadas as seguintes quantidades de calda de cimento que supostamente teriam sido injetadas por válvula do tubo de enfilamento:

Tabela 17 – Cálculo da quantidade de calda injetada (por válvula) segundo MANIFESTAÇÃO DO CONSÓRCIO

Especificação da calda	Relação água cimento [a/c] (a)	Peso cimento (kg) para um litro de calda ² (b)	Kg de cimento (manifestação do consórcio) (c)	Quantidade de litros de calda equivalentes (d) = (c) / (b)
Bainha	1,200	0,657 kg/l	4,01 kg	6,11 litros
Injeção maciço	0,800	0,891 kg/l	52,08 kg	58,46 litros
Perdas e refluxo ¹	0,829	0,874 kg/l	19,63 kg	22,46 litros
Total		2,420 kg	75,72 kg	87,03 litros

¹ para cálculo da relação a/c e peso do cimento por litro de calda considerou-se a média ponderada dos pesos que o consórcio alega terem sido consumidos na calda da bainha e maciço (terceira coluna da tabela)

² conforme resultado apresentado na Tabela 16

Fonte: elaboração própria

333. Conforme tabela anterior, os argumentos do consórcio relativos à execução do serviço em comento pressupõem o consumo de 87 litros de calda de cimento por válvula. No entanto, a documentação do projeto básico licitado estabeleceu que seriam injetados cinquenta litros de calda por válvula, em cada fase de injeção, sendo prevista a execução de, no máximo, três fases (peça 477).

334. O próprio projeto *as built*, elaborado pelo consórcio, também considerou o volume padrão de cinquenta litros de calda por válvula (peça 200, p. 14), informação textualmente reproduzida na última manifestação apresentada ao TCU (peça 181, p. 106), com transcrição a seguir:

‘i) Os volumes a serem injetados por válvula dependem da natureza do terreno a princípio, este volume deve ser de 50 litros por válvula. O A.T.O. [Acompanhamento Técnico de Obra] poderá alterar este valor após análise dos dados de injeções das enfilagens iniciais, caso seja necessária;’

335. Além disso, apesar de a prancha do projeto que definiu as especificações do serviço licitado (peça 477) ter expressamente estipulado que o espaçamento das válvulas do tubo de enfilamento corresponderiam a um metro (conforme descrito em ‘detalhe-enfilagem SCH’ do referido documento), o consórcio alega que tais válvulas teriam sido de fato espaçadas a cada 0,5 m de tubo.

336. Considerando que o serviço de enfilagem tem por unidade o metro de execução, para atender à argumentação do consórcio, os volumes de consumo de calda de cimento comentados haveriam de ser multiplicados por dois para fins de elaboração do referencial unitário do serviço. Ou seja, defende o consórcio que teria utilizado mais de 150 Kg de cimento por metro de enfilagem (75,72 Kg descritos no parágrafo 331, multiplicados por 2), o que equivaleria a aproximadamente 158 litros de calda por metro de enfilagem (78,97 litros apresentados na Tabela 17, multiplicados por 2).

337. Revela-se assim que as premissas com que o consórcio pretende demonstrar os preços unitários dos serviços em comento se baseiam em consumo de calda de cimento por metro de enfilagem mais de três vezes superior ao volume de cinquenta litros previsto no projeto licitado.

338. Deve-se atentar que o volume de calda alegado pelo consórcio considera o elevado percentual de 35% de perdas e refluxo da calda de cimento. No entanto, não foram apresentados boletins de controle de injeção, ou documento similar que corroborem o alegado pelo consórcio.

339. Sobre o assunto, esclarece-se que o refluxo – retorno, pela boca do furo de aplicação, do excedente da calda de cimento misturado a solo – é inerente à execução dos serviços de enfilagem. Sendo parte indissociável da consecução do serviço, os insumos associados ao citado refluxo devem estar refletidos nos custos unitários do item na planilha orçamentária.

340. Nesse sentido, observa-se que, para os serviços de enfilamento em questão, nem as especificações do projeto licitado, nem o projeto *as built* do consórcio, trazem referências a perdas ou a refluxo de material – o que reforça o entendimento que tais ‘perdas e refluxo’ já estariam contemplados nos cinquenta litros de calda estabelecidos, por válvula, no projeto licitado.

341. Assim, consideradas as especificações extraídas da prancha de projeto referente aos serviços de enfilamento (peça 477), infere-se que o volume de injeção de cinquenta litros estimado por metro (1 válvula/m), estaria dividido em: (i) 3,17 litros de calda da bainha, calculado a partir do volume por metro do furo de diâmetro de 2,5 polegadas (0,0635 m); e (ii) 46,83 litros injetados no maciço (complementando o volume total previsto). Com isso apresenta-se o seguinte consumo de cimento (em kg) estimado a partir das especificações do edital:

Tabela 18 – Cálculo do consumo de cimento conforme especificações do Edital

Especificação da calda	Consumo de calda por metro de enfilagem (a)	Peso do cimento utilizado em 1 litro de calda ¹ (b)	Consumo de cimento para execução de 1 metro de enfilamento (50 litros de calda) (c) = (a) x (b)
Bainha	3,17 l/m	0,756 kg/l	2,393 kg/m
Maciço	46,83 l/m	0,978 kg/l	45,800 kg/m
Total	50 l/m	1,734 kg/l	48,194 kg/m

¹ valores calculados conforme critérios apresentados na Tabela 15

Fonte: elaboração própria

342. Ressalta-se que o peso total do cimento por unidade de medição dos serviços de enfilamento (metro), apresentado na tabela anterior, é compatível com a estimativa de utilização de cinquenta quilos de cimento por metro da composição Sicro 6219512 (peça 41, p. 40), utilizada como referencial de preço unitário por esta AudUrbana.

343. Ainda sobre o processo de injeção de calda de cimento, deve-se anotar que o material proveniente de refluxo deve ser continuamente coletado e destinado a local apropriado; não sendo provável, porém, que dessas atividades decorra a impossibilidade de execução de outros serviços por um dia e meio, como argumenta o consórcio (item ‘vi’, da transcrição

trazida no parágrafo 316).

344. Ademais, a alegada paralisação de serviços por um dia e meio (36 horas) vai de encontro a outras premissas adotadas pelo consórcio, baseadas na execução de atividades de forma ininterrupta (24 horas por dia) durante largos períodos da vigência contratual (a exemplo das estimativas de produtividade tratadas nos Subtópicos C.4.5 e C.4.6).

345. Em prosseguimento à abordagem de outras questões trazidas pelo consórcio, passa-se ao item 'ix' da transcrição trazida no parágrafo 316, relativo à força de trabalho utilizada para execução dos serviços de enfilagem. Em suma, em relação a esse assunto, o consórcio novamente pretende demonstrar que teria suportado ônus excepcional não contemplado no referencial de preço utilizado no trabalho de fiscalização – argumento que foi invocado para diversos serviços sob análise.

346. No entanto, os robustos quantitativos de profissionais relacionados pelo consórcio em sua manifestação (parágrafo 316, item 'ix') são substancialmente destoantes do que consta em documento de referência elaborado por empresa especializada em serviços geotécnicos (peça 481, p. 44), no qual observa-se que a equipe relacionada à execução dos serviços de enfilagem é composta por encarregado geral, feitor, frentista e auxiliar geral – quatro trabalhadores, portanto.

347. Já a composição Sicro 6219512 (peça 41, p. 40), utilizada como referencial em análises anteriores desta AudUrbana, especifica a utilização de um soldador e três frentistas (quatro operários) para execução de serviços executados em condições similares à descrita na contratação.

348. Assim, diante das referências técnicas apresentadas nos parágrafos antecedentes, entende-se que não há como dar azo aos argumentos do consórcio relativos à força de trabalho empregada nos serviços de enfilagem.

349. Tampouco devem ser acolhidas as reivindicações do consórcio acerca de custos relativos a equipamentos reserva. Sobre o assunto, pontua-se que apenas em situações excepcionais, em que interrupções não podem ser admitidas, cabe considerar a disponibilização de equipamentos reserva. No caso em tela, não se trata de serviço cuja eventual interrupção pode acarretar consequências danosas, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro, a ponto de justificar a disponibilização de equipamentos reserva.

350. Conclui-se igualmente que não se apresentam tecnicamente fundados outros pontos trazidos pelo consórcio (elencados a seguir), não cabendo, portanto, a consideração dessas alegações para fins de formulação de referenciais paramétricos, tendo em vista que:

- a) não procede a alegação de que as dimensões do túnel executado seriam menores que do túnel que fundamenta a produtividade da composição Sicro utilizada como referência;
- b) os tubos utilizados neste tipo de enfilamento têm comprimento de 9 a 12 metros, não tendo restado demonstrado que perdas na utilização desse insumo constituam fator relevante para deslegitimar a utilização da composição paradigma do Sicro (anota-se que o consórcio reivindica que sejam consideradas perdas na soldagem e até mesmo no transporte dos referidos tubos – tais fatores, se ocorreram, estão associados à ineficiência na execução dos serviços, e não a perdas naturais decorrentes do processo produtivo); e
- c) as atividades denominadas pelo consórcio como 'preparo de manchete' estão compreendidas nos coeficientes de mão de obra da composição paramétrica Sicro, observando-se que há previsão, naquela composição, de um soldador (profissional dedicado à atividade em questão).

351. No entanto, deve-se reconhecer razão à alegação consubstanciada no item 'ii', da transcrição trazida no parágrafo 316, de que a composição paradigma utilizada pelo TCU não considerou a utilização da válvula tipo manchete acoplada ao tubo de injeção da calda. Constata-se que efetivamente tal válvula constou da especificação do projeto licitado/contratado

(prancha DAE2011.B1.SB013, peça 477).

352. Registre-se que a válvula manchete representa insumo trivial e de baixo custo, que na própria documentação trazida pelo consórcio é descrito como: ‘luvas de borracha flexível, envolvendo os tubos com cerca de 10 cm de comprimento’.

353. Na base Sicro de janeiro de 2017, da qual foi obtida a composição paradigma 6219512, constavam as seguintes referências desse material: (i) ‘M3095 Válvula manchete D 20 mm’ (custo R\$ 1,3039/un.); (ii) ‘M1876 Válvula manchete D 32 mm’ (custo R\$ 1,4042/un.); e (iii) ‘M1877 Válvula manchete D 40 mm’ (custo R\$ 1,8054/un.).

354. No entanto, conforme NBR 5590/2015, tubos Schedule (SCH) 40 com diâmetro nominal de 2 ½ pol. (65 mm) possuem diâmetro externo de 73 mm, parâmetro a ser utilizado na especificação da válvula manchete dos serviços em questão. De acordo com o Relatório de Ocorrências do Sicro, publicado em outubro/2019, a válvula tipo manchete de 73 mm só passou a compor a referida base oficial a partir de abril de 2019: ‘M1751 Válvula manchete - D = 73 mm’, com custo de R\$ 4,20/un. (localidade São Paulo, abril/2019).

355. Adotando-se o Índice Geral de Edificações, a inclusão do custo referente à válvula descrita no parágrafo antecedente acarretaria acréscimo no custo final da composição paradigma de R\$ 3,13/un. (resultante do valor R\$ 4,20 deflacionado para dez/2013, pelo fator 0,745265). Sendo utilizada uma válvula por metro do serviço, tem-se o custo de R\$ 3,13/m (sem BDI) e preço de R\$ 3,96/m (com BDI).

356. Por outro lado, no item ‘xi’, da transcrição trazida no parágrafo 316, o consórcio alerta que a composição referencial considerou indevidamente custo relativo ao grupo gerador que estaria contemplado em item de serviço distinto: ‘rede de utilidades’. Também neste caso assiste razão ao consórcio manifestante, devendo-se, portanto, abater do valor unitário referencial o custo do insumo. Anota-se que por se tratar de equipamento acessório, disponibilizado por outro serviço contratado, sua exclusão não implica alteração da produtividade dos demais equipamentos da composição de referência.

357. No caso do referido grupo gerador, a composição de referência prevê 0,5 hora do item Sicro E9763 (‘Grupo gerador - 36/40 kVA’) que correspondia a R\$ 9,09 (peça 41, p. 40), na data-base jan/2017. Conforme metodologia Sicro, esse valor está associado à produção da equipe (no caso 5,98 m de enfilagem), dessa forma, seu impacto para fins de ‘custo unitário de execução corresponde a R\$ 1,52/m (R\$ 9,09/5,98 m) – que deflacionado para dez/2013 pelo fator 0,846907, equivale ao custo de R\$ 1,29/m (sem BDI) e preço de R\$ 1,63/m (com BDI).

358. Apesar de não envolverem materialidade relevante, opta-se na presente análise por reconhecer os argumentos referentes aos itens ‘ii’ e ‘xi’, reproduzidos no parágrafo 316, procedendo-se aos seguintes ajustes no preço unitário (até então de R\$ 139,57/m) da composição referencial Sicro 6219512 (Tabela 14):

a) acréscimo de R\$ 3,96/m ao preço unitário final da composição referente à válvula manchete, obtido pela aplicação do BDI de 26,4% sobre o custo do insumo deflacionado para dez/2013 (R\$ 3,13), conforme parágrafo 355; e

b) redução de R\$ 1,63/m ao preço unitário final da composição referente ao grupo gerador, resultante da aplicação do BDI de 26,4% sobre o custo do equipamento deflacionado para dez/2013 (R\$ 1,29), conforme parágrafo 357.

359. Aos apontamentos realizados cabe acrescentar que apesar de parte das alegações do consórcio ser pautada em especificações manifestamente distintas daquelas estabelecidas pela contratação (originárias do edital de licitação), dentre os documentos dos autos não constam informações, autorizações ou solicitações para alteração daquelas especificações originais – inferindo-se, portanto, que essas alegadas discrepâncias entre os serviços contratados e executados não têm respaldo legal e, a rigor, poderiam ser compreendidas como descumprimento contratual.

360. De todo o exposto, entende-se demonstrado que a composição referencial Sicro utilizada em análises anteriores é compatível com as características do serviço contratado. No entanto, considerando o comentado nos parágrafos 351-358, em reconhecimento a argumentos específicos trazidos pelo consórcio, retifica-se a referência de preço adotada para fins de cálculo de superfaturamento, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 19 – Novos parâmetros de cálculo do superfaturamento relativo ao item enfilagem mancheta

Descrição do serviço contratado	Quant. executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Enfilagem mancheta mista, inclusive injeção, com tubo de PVC e aço ASTM 106 GB SCH-40 d=2 1/2' - túnel, conforme especificado no desenho DAE2011.B1.SB013 Nota 6 (valores originários de cotação) ¹	30.853,40 m	R\$ 813,38/m	R\$ 25.095.538,49
Composição paradigma (nova formulação)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 6219512 - Enfilagem tubular injetada em aço SCH 40 D = 65 mm com perfuração D = 100 mm em túnel classe VI	30.853,40 m	R\$ 141,90/m	R\$ 4.378.097,46

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47)

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 99,68% do quantitativo total contratado (30.952,20 m)

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

361. Do montante de R\$ 25.095.538,49 (que decorre dos quantitativos medidos multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 10.685.746,70, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o item em comento superfaturamento de R\$ 10.031.694,33 (ver Apêndice E).

362. Cabe anotar ainda os indícios de ocorrência 'jogo de planilha' (assunto que será retomado no Subtópico C.5.4 desta instrução), visto que o serviço em questão, que apresentou preço contratado superior 473,21% em relação ao paradigma, teve seus quantitativos elevados por meio de aditivos em 463,18%.

C.4.10. Fabricação, montagem e transporte de cambotas metálicas treliçadas

363. Quanto à execução de cambotas metálicas para túnel, o consórcio destacou (peça 181, p. 59-73) que o serviço contratado inclui o 'fornecimento e instalação de tela metálica e toda a mão de obra necessária'. Tais atividades, segundo o consórcio, não estariam compreendidas na composição Sicro 6205797 utilizada como paradigma de preço.

364. O consórcio também enfatizou que os serviços de transporte, horizontal e vertical, das cambotas metálicas tampouco teriam sido contemplados na composição de preço apresentada pelo TCU (peça 181, p. 64).

365. Com base em informações de projeto *as built* (peça 194) e registros fotográficos da obra, o consórcio ressaltou que os serviços contratados/executados utilizaram (i) tela soldada CA-60 de resistência característica ao escoamento do aço $f_yk = 600$ MPa, que teria custo superior ao vergalhão de aço da composição paradigma; (ii) cantoneira de aço para fabricação das cambotas, ao passo que a composição referencial prevê o uso de chapa de aço ASTM; (iii)

distintos tipos de aços, ao contrário da referência utilizada pela fiscalização que consideraria apenas o tubo tipo SCH-40.

366. Além disso, na esteira das alegações atinentes a outros itens sob questionamento, o consórcio asseverou a necessidade de intensa utilização de mão de obra, que, neste caso, incluiria equipe de topografia, frentistas de túnel, armadores, soldadores e serventes – fator que tampouco teria sido considerado na análise do TCU.

367. Em seguida foi apresentada composição unitária que corresponderia aos serviços efetivamente executados pelo consórcio, no valor total final de R\$ 18,88/m³ (peça 181, p. 66), com base na qual conclui que os valores praticados na contratação estariam compatíveis com os serviços realizados.

368. Na página 67 da manifestação foi apresentado cálculo da produtividade do serviço em comento equivalente a 80,24 kg/h, para o qual o consórcio alega ter considerado informações colhidas nos períodos entre a 19ª e a 35ª medições e entre a 37ª e a 47ª medições – adotando por premissa que a execução teria se dado por 28 meses, em turno de 8 horas diárias. As páginas seguintes da manifestação foram dedicadas à apresentação de fotografias da execução dos serviços (peça 181, p. 67-72).

369. Em síntese, os elementos do Consórcio Centro Seco relacionados ao serviço de fornecimento, montagem e transporte de cambotas foram reproduzidos na manifestação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli (peça 452, p. 25-32).

Análise

370. Cambotas basicamente consistem em estruturas em forma de arcos que estabilizam/suportam trechos do túnel nas primeiras horas após a escavação do maciço. O cálculo do superfaturamento relacionado ao referido item observou os parâmetros apresentados na tabela a seguir:

Tabela 20 – Fabricação, montagem e transporte de cambotas – critérios anteriormente utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Fabricação, montagem e transporte de cambotas metálicas treliçadas para túnel de grande diâmetro, inclusive telas metálicas (valores originários de CPU elaborada pela adm., peça 48, p. 4) ¹	435.622,55 kg	R\$ 17,54/kg	R\$ 8.162.398,44
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 6205797 - Cambotas metálicas treliçadas - confecção e instalação ³	435.622,55 kg	R\$ 7,28/kg	R\$ 3.171.332,16

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47) e CPU do contrato (peça 48, p. 4)

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 93,61% do quantitativo total contratado (465.359,09 kg)

³ CPUs de referência, com data-base jan./2017 (peça 41, p. 32), deflacionada para dez/2013 pelo índice de reajuste contratual (Fipe - Índice Geral de Edificações): 0,846907 (peça 41, p. 33). O preço unitário e o respectivo valor total da composição paradigma apresentados na tabela correspondem àqueles utilizados em análises anteriores (conforme será apresentado adiante esses valores foram retificados em função da adoção de novo referencial de preço para o serviço).

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

371. Os critérios utilizados para o estabelecimento do preço de referência para o serviço em comento são registrados no Apêndice I do relatório de fiscalização (peça 54, p. 61), com reprodução a seguir:

‘De maneira análoga a outros serviços analisados, o preço de referência deste serviço foi obtido com base no Sicro de jan/2017, deflacionado para a data-base do orçamento com a aplicação do índice de reajuste contratual. A composição utilizada como referência foi a Sicro 6205797, que é mostrada na Evidência 23, p. 32-33. [peça 41, p. 32-33]

Com relação ao transporte dos insumos, foi estimada distância média de transporte (DMT) de 10 km, uma vez que a obra está inserida no meio urbano e os insumos presentes na composição são materiais comumente encontrados no mercado. Ademais, conforme se verifica na Evidência 23, p. 33, o custo de transporte dos materiais apresenta muito pouca relevância na composição de preço do serviço.’

372. Dessa forma, informa-se que, apesar não estar explícito em sua descrição (apresentada na Tabela 20), a composição Sicro 6205797 abrange custos relativos a transporte horizontal de materiais (conforme verifica-se no grupo ‘E’ daquela composição peça 41, p. 32), não sendo, portanto, procedentes os argumentos do consórcio sobre o assunto.

373. Em acréscimo, cabe esclarecer que as cambotas, apesar de serem estruturas resistentes às forças que operam especialmente na parte superior dos túneis, são constituídas basicamente de peças de metal moldurares montadas no local da obra. Esses ‘módulos’ desmontados podem ser movimentados com relativa facilidade, não exigindo para tanto equipamento especial, sendo possível a utilização de caminhão ou carregadeira. Em movimentações de curta distância ou para posicionamento de instalação a movimentação ocorre por força humana, conforme verifica-se em fotografia reproduzida pelo próprio consórcio na sua manifestação (peça 181, p. 64).

374. Assim, em que pese se admita que os transportes horizontal e vertical estão associados a custos específicos, os valores envolvidos não têm materialidade relevante para formação dos preços unitários dos serviços sob análise. Nesse sentido já havia ponderado instrução anterior desta AudUrbana (peça 178, p. 29):

‘210. Quanto ao transporte, a composição 5914655 (carga e descarga manuais, peça 41, p. 30) [elencada na formação da composição referencial Sicro 6205797] utiliza caminhão de 15 toneladas, mas a produtividade considerada da equipe (caminhão + 6 serventes) é de 11,92 toneladas por hora. Registre-se também que a incidência do serviço de transporte no custo unitário do serviço é desprezível: R\$ 0,03, no total de R\$ 6,80 (peça 41, p. 32); ou seja, ainda que fossem considerados válidos os argumentos do consórcio a respeito da velocidade medida do caminhão e da produtividade da equipe de serventes, o impacto no preço do serviço seria muito pouco significativo. A título de exemplo, registre-se que a duplicação do custo horário produtivo do caminhão (decorrente, por exemplo, da diminuição considerável da velocidade média) e a redução da produtividade dos serventes pela metade, produziria um impacto de, apenas, R\$ 0,06 no preço unitário do serviço de cambotas.’

375. Quanto ao cálculo da produtividade apresentado no parágrafo 368, de forma consonante ao entendimento registrado em outros subtópicos antecedentes (em especial no Subtópico C.4.5), refuta-se a utilização de mero transcurso de tempo entre medições para elaboração de estimativa de produtividade de serviços. Acrescenta-se a isso que não é factível que os serviços em comento tenham demandado do consórcio execução de atividades por 8 horas por dia, durante 28 meses.

376. Sobre o assunto, observa-se que a própria dinâmica de execução dos serviços impossibilita tal simultaneidade: enquanto há execução de enfilagens, não ocorrem escavação, armação ou concretagens; enquanto se escava, também não é possível a realização de outras atividades. Inclusive, tais fatos são observados pelo consórcio quando lhe é conveniente para tentar justificar os longos tempos de ciclo dos equipamentos.

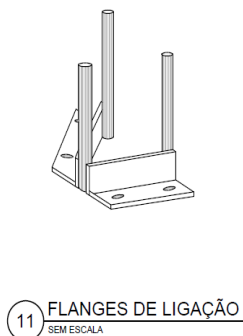
377. Quanto às especificações dos insumos que teriam sido utilizados na realização dos serviços, ressalta-se que o consórcio embasa suas alegações em prancha de projeto *as built* (peça 194). Conforme comentado em subtópicos antecedentes, esse projeto data de abril de 2019, ano de conclusão das obras contratadas, sendo, portanto, posterior à realização dos serviços e aos apontamentos realizados por esta AudUrbana.

378. Ainda que fosse admitida validade comprobatória ao referido projeto *as built*, não se identificam naquele documento elementos competentes para evidenciar os supostos custos associados à execução superiores ao da CPU paradigma, tampouco há elementos para afastar sua utilização como parâmetro de preço.

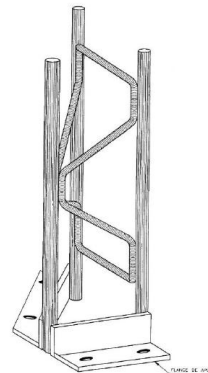
379. Não resta demonstrado, por exemplo, qual ônus teria sido arcado pelo consórcio em supostamente ter fabricado as cambotas com o uso de cantoneira de aço invés da chapa de aço ASTM (sigla de entidade normativa internacional, *American Society for Testing and Materials*), que consta na composição referencial. Conforme destacado nas figuras a seguir, as especificações das cantoneiras ou chapas de aço são idênticas (i) no projeto elaborado pelo consórcio e (ii) no ‘Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes Volume 10 - Conteúdo 07 - Obras de Arte Especiais’ (que define a composição paradigma do Sicro):

Figura 10 – Detalhamento de elemento das cambotas (projeto *as built* x manual Sicro)

Detalhamento dos flanges no PROJETO *AS BUILT*



Detalhamento dos flanges no MANUAL DO SICRO



Fonte: projeto *as built* (peça 194) e ‘Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes Volume 10 - Conteúdo 07 - Obras de Arte Especiais’ (disponível em <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro/manuais-de-custos-de-infraestrutura-de-transportes/volume-10-manuais-tecnicos/conteudo-07-obras-de-arte-especiais.rar/view>)

380. Sobre a alegação de que a composição paradigma prevê a utilização de tubo tipo SCH-40, o que consórcio caracteriza como ‘equivocada consideração’ (peça 181, p. 61), deve-se registrar que não há previsão de utilização do referido insumo na composição Sicro 6205797 (peça 41, p. 32).

381. Cabe observar que a especificação de tubo tipo SCH 40, entretanto, consta do item 3 da tabela ‘lista de materiais’ da prancha do projeto *as built* elaborado pelo próprio manifestante (peça 194). Assim, aparentemente, a alegação sobre o referido insumo deve-se a equívoco do manifestante, que no bojo de seus argumentos introduz refutação aos próprios elementos com os quais pretende justificar os preços contratados.

382. No entanto, quanto à alegada descon sideração de custos relativos à instalação de tela metálica, deve-se reconhecer que tal serviço constou da descrição da composição contratada (Tabela 20) e não se encontra abrangido no escopo de atividades da composição Sicro 6205797. De fato, observa-se que na base Sicro existe composição específica para aplicação da referida tela, com reprodução a seguir:

Figura 11 – Sicro 0408067 - Tela de aço eletrosoldada - fornecimento, preparo e colocação

SISTEMA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE OBRAS - SICRO				São Paulo		Produção da equipe		1,00 kg
Custo Unitário de Referência				Janeiro/2017				Valores em reais (R\$)
0408067 Tela de aço eletrosoldada - fornecimento, preparo e colocação								
A - EQUIPAMENTOS	Quantidade	Utilização		Custo Horário		Custo Horário Total		
		Operativa	Improdutiva	Operativo	Improdutivo			
				Custo horário total de equipamentos		-		
B - MÃO DE OBRA	Quantidade	Unidade	Custo Horário		Custo Horário Total			
P9801 Ajudante	0.04000	h	19,1510		0,7660			
P9805 Armador	0.02000	h	21,2704		0,4254			
				Custo horário total de mão de obra		1,1914		
				Custo horário total de execução		1,1914		
				Custo unitário de execução		1,1914		
				Custo do FIC		-		
				Custo do FIT		-		
C - MATERIAL	Quantidade	Unidade	Preço Unitário		Custo Unitário			
M0075 Arame recozido 18 BWG	0.00500	kg	5,9697		0,0298			
M0999 Tela de aço eletrosoldada	1.05000	kg	3,9885		4,1879			
				Custo unitário total de material		4,2177		
D - ATIVIDADES AUXILIARES	Quantidade	Unidade	Custo Unitário		Custo Unitário			
				Custo total de atividades auxiliares		-		
				Subtotal		5,4091		
E - TEMPO FIXO	Código	Quantidade	Unidade	Custo Unitário		Custo Unitário		
M0075 Arame recozido 18 BWG - Caminhão carroceria 15 t	5914655	0,00001	t	21,6900		0,0001		
M0999 Tela de aço eletrosoldada - Caminhão carroceria 15 t	5914655	0,00105	t	21,6900		0,0228		
				Custo unitário total de tempo fixo		0,0229		
F - MOMENTO DE TRANSPORTE	Quantidade	Unidade	DMT			Custo Unitário		
			LN	RP	P			
M0075 Arame recozido 18 BWG - Caminhão carroceria 15 t	0.00001	tkm	5914449	5914464	5914479			
M0999 Tela de aço eletrosoldada - Caminhão carroceria 15 t	0.00105	tkm	5914449	5914464	5914479			
				Custo unitário total de transporte				
				Custo unitário direto total		5,43		

Fonte: SP 01-2017 Relatório Analítico de Composições de Custos (p. 105)

383. Dessa forma, entende-se necessário proceder à retificação do referencial utilizado em análise anteriores, passando a adotar como paradigma a associação do custo unitário da composição Sicro 6205797 (R\$ 6,80/kg, em jan/2017) com os da composição Sicro 0408067 (R\$ 5,43/kg, em jan/2017), acima reproduzida, o que resulta em R\$ 12,23/kg (jan. 2017).

384. O valor acima obtido, deflacionado para dez/2013 pelo fator 0,846907, equivale ao custo unitário de R\$ 10,36/kg e preço unitário de R\$ 13,09/kg (com BDI de 26,4%); este último valor serve, portanto, para o cálculo do novo superfaturamento, conforme apresentado em tabela ao final do presente subtópico.

385. Por outro lado, observa-se que a composição Sicro 6205797 também apresenta custos de outros equipamentos que, a rigor, não deveriam ter sido computados na composição de referência, não merecendo, entretanto, realização de ajustes por não possuírem materialidade relevante, quando deflacionados e referenciados por unidade de medida dos serviços (R\$/kg), cabendo citar:

a) grupo gerador – equipamento abrangido pelo serviço ‘rede de utilidades’ (que será objeto do Subtópico C.4.11); assim caberia a subtração dos custos do equipamento computados na referência utilizada pela equipe técnica, o que corresponderia à diminuição do preço final paradigma em R\$ 0,06/kg – cálculo que considera: (i) o custo do gerador em jan/2017 (R\$ 9,09/h); (ii) dividido pela produção da equipe (166 kg/h); (iii) multiplicado pelo fator de deflação para dez/2013 (fator 0,846907); acrescido do BDI (26,4%); e

b) plataforma autopropelida com alcance de 12 m – equipamento que só seria utilizado excepcionalmente na escavação pelo método NATM, visto que normalmente se utiliza do próprio corte do maciço como suporte para acesso dos operários à parte superior do túnel (conforme demonstram as fotografias trazida pelo consórcio, peça 181, p. 64 e p. 69-71); assim caberia excluir o valor do equipamento da composição paradigma, resultando a diminuição de seu valor final em R\$ 0,50/kg (utilizando o cálculo descrito na alínea anterior, sendo que nesse caso o custo do equipamento em jan/2017 era igual a R\$ 77,85/h).

386. De todo o exposto, entende-se ratificado que a composição Sicro referencial utilizada em análises anteriores é compatível com as características do serviço contratado. No entanto, considerando o comentado nos parágrafos 382-384, em reconhecimento a argumentos específicos trazidos pelo consórcio, retifica-se o preço unitário paradigma para o serviço em comento, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 21 – Retificação dos parâmetros de cálculo do superfaturamento relativo ao item cambotas

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Fabricação, montagem e transporte de cambotas metálicas treliçadas para túnel de grande diâmetro, inclusive telas metálicas (valores originários de CPU elaborada pela adm., peça 48, p. 4) ¹	435.622,55 kg	R\$ 17,54/kg	R\$ 8.162.398,44
Composição paradigma (nova formulação)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Sicro 6205797 - Cambotas metálicas treliçadas - confecção e instalação	435.622,55 kg	R\$ 13,09/kg	R\$ 5.702.299,18

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47) e CPU do contrato (peça 48, p. 4)

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba 'Medição 59' do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 93,61% do quantitativo total contratado (465.359,09 kg)

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

387. Frise-se que, do montante de R\$ 7.640.819,53 (que decorre dos quantitativos medidos multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 2.156.745,22, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Assim, o valor efetivamente pago ao consórcio pelos serviços medidos foi R\$ 5.484.074,30, ao passo que, com base no novo parâmetro de preços adotado nesta análise o valor pelo qual o consórcio deveria ter sido remunerado corresponde a R\$ 5.703.213,19.

388. Dessa forma, em função das retenções realizadas, o consórcio recebeu a menos pelos serviços em comento o montante de R\$ 218.224,88 (ver Apêndice E), montante que deve ser abatido do valor total do superfaturamento calculado conforme Método da Limitação do Preço Global (MLPG), aplicado à análise de contratos de obras, conforme preconiza o Acórdão 2.510/2016-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro Augusto Sherman).

389. Deve-se registrar ainda que o serviço em tela teve seus quantitativos elevados, por meio de aditivos contratuais, em 314,83% em relação ao previsto nos termos originais – o que indicia a ocorrência de 'jogo de planilha', objeto de análise mais adiante.

C.4.11. Rede de utilidades

390. Sobre o serviço intitulado 'rede de utilidades', a manifestação apresentada pelo consórcio (peça 181, p. 95-103) também questionou a estimativa do custo paradigma utilizado para apontamento de superfaturamento (peça 181, p. 95):

'Informa a equipe técnica que o coeficiente empregado neste item deveria refletir as quantidades aplicadas para cada mês de utilização do equipamento, para a execução de cada 01 (um) metro da estrutura (túnel), considerando os equipamentos disponíveis em cada frente de serviço, em todos os turnos de trabalho.'

391. O consórcio afirmou que a metodologia adotada pela AudUrbana não contemplaria os custos associados à execução em turnos de 24 horas. Afirmou que, para estabelecimento dos valores dos equipamentos constantes na base Sinapi, fora utilizada metodologia que considera Horas Trabalhadas por Ano (HTA), assim seria necessário considerar o número de turnos de execução da obra para o cálculo do custo mensal dos equipamentos.

392. A manifestação exemplificou que o grupo gerador (Sinapi 00013757) que compunha

a rede de utilidades teve seu custo referencial estabelecido com base em metodologia do Sinapi que considera, para cálculo do custo horário do equipamento, sua utilização por 2.000 HTA, equivalente a 166,67 horas trabalhadas por mês – apresentando reprodução de documentação do Sinapi (peça 181, p. 96).

393. No entanto, o consórcio asseverou que a execução do contrato demandou a utilização dos equipamentos em três turnos de trabalho diários, o que corresponderia a 528 horas ao mês (número de horas 3,167 vezes superior ao considerado pelo Sinapi). Com isso, defendeu que, pela utilização do equipamento, que possuía custo de locação mensal de R\$ 4.224,00 (na base Sinapi de dezembro de 2013), o consórcio deveria ter sido remunerado mensalmente no valor de R\$ 13.381,36 (peça 181, p. 95-96).

394. Em sequência, o consórcio reivindicou que o custo apresentado no parágrafo anterior seja multiplicado pelo número de meses de uso dos três distintos geradores que teriam sido utilizados na execução da obra (peça 181, p. 96):

‘Sendo necessário um gerador para atender aos trabalhos na frente de trabalho A, por 15 meses; outro gerador para atender aos trabalhos das frentes B e C, por 15 meses (haja vista que o mesmo equipamento, instalado no poço 2, pode servir às duas frentes, que são contíguas, sendo o prazo de 15 meses o maior das duas); e outro gerador para atender aos trabalhos da frente D, por 5 meses, ponderação que foi feita na nova composição de custo apresentada pelo Consórcio a seguir.’

395. Além disso, o consórcio afirmou que a composição paradigma, utilizada pela equipe técnica do TCU, deixou de considerar o custo de equipamentos reserva, necessários para evitar interrupções das frentes de serviço de escavação na hipótese de falha elétrica/mecânica (peça 181, p. 97-98):

‘A SeinfraUrbana continua alegando que os equipamentos reservas não são necessários, porém, o Consórcio ratifica a obrigatoriedade dos equipamentos reserva para segurança dos trabalhadores nas frentes de serviço. Se houver uma parada do gerador principal, os ventiladores, iluminação, bombas, elevador, e toda a rede de utilidades é interrompida, colocando em risco toda equipe da frente de serviço, além de uma interrupção da escavação que pode provocar deformações/colapso do maciço caso permaneça sem fechamento.

(...)

Por isso, para se fazer a parada de uma frente de escavação é necessário tomar várias providências para fechamento da frente de escavação, conforme especificado no projeto do túnel. Nesse sentido, uma interrupção da energia poderia até levar ao colapso da frente de escavação do túnel caso os serviços fossem interrompidos e a frente ficasse ‘aberta’ sem o devido fechamento conforme projeto.’

396. Nessa esteira, o consórcio requereu que o custo paradigma relativo apenas à locação dos geradores considere o valor de R\$ 13.381,63/mês (parágrafo 393), multiplicado pela quantidade total de 35 meses dos três geradores utilizados (parágrafo 394), multiplicado por dois em razão da necessidade de equipamentos reserva (parágrafo 395).

397. Com isso, durante a execução do contrato, os valores associados apenas à locação dos geradores corresponderiam ao total de R\$ 936.714,24 (peça 181, p. 101), que somados às despesas com combustível resultariam no custo total de utilização dos referidos equipamentos de R\$ 2.497.772,51 (peça 181, p. 101), conforme reprodução a seguir:

Figura 12 – Custo de utilização dos geradores durante o período a execução contratual (valores sem BDI)

401. Em função de ter considerado demonstrado que ‘a composição do item de serviço foi realizada de maneira a refletir o que efetivamente se tem em termos de execução contratual’ o consórcio manifestante concluiu que ‘não se mostra correta a afirmação acerca da existência de um pretenso sobrepreço’ (peça 181, p. 103).

402. Em síntese, os elementos do Consórcio Centro Seco relacionados ao serviço ‘rede de utilidades’ foram reproduzidos na manifestação apresentada pelo gestor Tarcísio Secoli (peça 452, p. 43-49).

Análise

403. A denominada ‘rede de utilidades’ constitui-se basicamente de insumos e equipamentos necessários à execução dos serviços executados em área subterrânea, incluindo o fornecimento de ar comprimido, ventilação, água, iluminação e eletricidade.

404. A tabela a seguir apresenta informações sobre o serviço em comento, que consta apenas da planilha contratada (por ter sido incluído posteriormente na contratação, não constando da planilha estimativa da licitação), e a composição utilizada pela equipe técnica deste Tribunal para o apontamento de superfaturamento:

Tabela 22 – Rede de utilidades – critérios utilizados para cálculo de superfaturamento

Descrição do serviço contratado	Quantidade total medida/executada (BM 59) ²	Preço unitário contratado (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço contratado (com BDI)
Rede de Utilidades para execução de túnel por sistema não destrutivo (NATM) (valores originários de CPU elaborada pela adm., peça 48, p. 13-14) ¹	976,84 m	R\$ 8.054,37/m	R\$ 7.867.830,79
Composição paradigma (adotada na instrução da peça 178)	Quantidade total medida/executada (BM 59)	Preço unitário paradigma (com BDI)	Valor dos serviços executados com base no preço paradigma (com BDI)
Rede de utilidades para túnel NATM (composição de preços unitária contratada, com correção dos coeficientes de equipamentos) ³	976,84 m	R\$ 6.791,30/m	R\$ 6.634.013,49

¹ conforme planilha orçamentária do contrato (peça 47) e CPU do contrato (peça 48, p. 13-14)

² a quantidade executada dos serviços, baseada nas informações do Boletim de Medição 59 (peça 482 e aba ‘Medição 59’ do item não digitalizado vinculado à peça 484, na qual constam os valores acumulados apenas dos itens com superfaturamento), corresponde a 100% do quantitativo total contratado

³ CPU de referência adaptada a partir da contratada (peça 41, p. 52)

Fonte: elaboração própria com base nas informações das planilhas referenciadas

405. Os principais apontamentos da equipe técnica para o item em comento referem-se aos seguintes pontos registrados no Apêndice I do relatório de fiscalização (peça 54, p. 61 a 63):

‘a) os coeficientes dos equipamentos devem refletir a quantidade, em meses (já que o valor dos aluguéis foi indicado por mês), de sua utilização necessária à execução de 1 m de túnel (já que o serviço de redes de utilidades foi relativizado em função do comprimento total do túnel), não cabendo multiplicar esse coeficiente pelo número de turnos diários. Isso porque, por exemplo, a troca da equipe de trabalho não enseja a troca do gerador e, portanto, não enseja o aluguel de um gerador para cada turno;

b) em termos de meses de utilização do equipamento gerador, verificou-se a necessidade de (i) um gerador para atender à frente de trabalho A, por 15 meses; (ii) um gerador para atender aos trabalhos das frentes B e C, por 15 meses (haja vista que o mesmo equipamento, instalado no Poço 2, pode servir às duas frentes, que são contíguas, sendo o prazo de 15 meses o maior das duas); (iii) um gerador para atender aos trabalhos da frente D, por 5 meses (porém, na

contratação, o uso desse equipamento foi previsto para 7 meses); e

c) não se verifica a necessidade de considerar custos de locação de três geradores reserva (um para cada acesso do túnel) para suprir eventuais falhas dos equipamentos durante toda a execução da obra.’

406. Observa-se, entretanto, que a composição de preços unitária reproduzida no parágrafo 400, essencialmente, reflete premissas que já haviam sido apresentadas anteriormente pelo consórcio (peça 48, p. 13-16), exceto pelas alterações com as quais o consórcio entende atender ao apontamento trazido no item ‘b’ do parágrafo anterior.

407. Assim, os ajustes realizados na manifestação do consórcio, basicamente, se resumem à diminuição do número de meses de utilização dos equipamentos alocados à denominada Frente D da obra (de sete para cinco meses). Os cálculos do consórcio continuam a considerar pontos questionados pela equipe técnica relativos à (i) previsão de equipamentos reserva e (ii) valor de aluguel mensal relacionado aos turnos de trabalho.

408. Sobre a necessidade dos equipamentos reserva, inicialmente observa-se que a alegação do consórcio poderia basear-se, no máximo, na hipótese de utilização de apenas uma unidade reserva, que poderia ser alocada, com relativa facilidade, pelo maquinário disponível no canteiro para atender a quaisquer das frentes de serviço – anota-se, inclusive, que o equipamento especificado pelo próprio consórcio é do tipo rebocável (Figura 12).

409. Deve-se pontuar, entretanto, que o serviço de escavação de túneis é realizado de forma lenta e gradual, avançando conforme consolidados/estabilizados os trechos executados. Assim, não devem ser considerados os argumentos do consórcio, trazidos no parágrafo 395, sobre supostos relevantes riscos associados a interrupções das frentes de serviço ocasionadas por eventuais falhas de equipamentos. Nesse contexto, ratifica-se o entendimento de que não devem ser acolhidas a justificativas para previsão dos equipamentos extras.

410. Tampouco pode ser considerado admissível a multiplicação por três dos custos Sinapi do equipamento gerador em razão do número dos turnos de trabalho da obra (parágrafos 391-393). Cabe, mais uma vez, registrar que o argumento trazido pelo consórcio se funda em uma junção de fatores totalmente distintos, como se relação tivessem – o que pode induzir erro da equipe de análise técnica.

411. No seu intento, o consórcio traz dado do Sinapi a respeito da metodologia para cálculo do custo horário produtivo de equipamento (no caso, o grupo gerador a diesel) e, com base nas premissas ali contidas (de quantidade de horas de utilização por ano), pretende sustentar a tese de que tal dado respaldaria uma correção no valor do aluguel mensal desse equipamento. No entanto, anota-se que se trata de coisas distintas.

412. Obviamente, a vida útil de um equipamento, bem como a estimativa de sua utilização, são fatores relevantes para cálculo dos seus custos horários produtivo e improdutivo (CHP e CHI). Todavia, esses fatores não têm relação direta com o valor de mercado de locação mensal desses equipamentos – que corresponde ao parâmetro utilizado para estimar o custo do gerador na composição ‘rede de utilidades’.

413. Dessa forma, reforça-se que não é válido multiplicar o número de equipamentos locados pelo número de turnos de trabalho – sobretudo sob a alegação de que o número de horas considerado pelo Sinapi (especificamente para cálculo do custo horário produtivo do equipamento) não contemplaria a totalidade das horas operativas verificadas em três turnos de trabalho.

414. Na prática, a locação de equipamentos, como os geradores de energia em comento, se dá pela mera disponibilização do equipamento durante determinado período, desvinculado do número de horas de sua utilização – ou seja, independentemente se utilizado ou se deixado parado em 100% do tempo, o valor de locação será o mesmo. Evidentemente, a empresa fornecedora do equipamento considera, implicitamente na formação de seus preços, custos médios de desgaste/depreciação verificados em locações similares – de forma análoga ao que se

dá, por exemplo, com a locação de veículos de passeio ‘sem limite de quilometragem’.

415. Vale registrar que, convenientemente, o consórcio não aplica seu raciocínio, que associa custos de locação mensal com horas de trabalho anuais, para o cálculo dos reivindicados equipamentos reserva (já comentados nos parágrafos 408-409). Sendo os equipamentos reserva utilizados apenas quando os principais estão inoperantes, é esperado que o quantitativo de horas anuais de trabalho dessas unidades reserva seja bastante reduzido; logo, deveria ter ocorrido ao consórcio apresentar custos substancialmente inferiores para metade dos equipamentos que relaciona em suas alegações.

416. Tampouco ocorreu ao consórcio trazer aos autos documentação comprobatória dos custos efetivamente incorridos na locação ou aquisição dos geradores em comento, tais como contrato de locação ou notas fiscais, com vistas a respaldar os expressivos custos obtidos pela metodologia de cálculo por ele defendida (parágrafo 397).

417. Dessa forma, reafirmando-se que não foi apresentado argumento plausível sobre os supostos custos excessivos ou excepcionais associados à operação do equipamento gerador, conclui-se pela manutenção do valor referencial unitário do insumo Sinapi 00013757, que correspondia a R\$ 4.224,00/mês (sem BDI), na data-base dezembro de 2013.

418. Com relação ao equipamento compressor, entretanto, corrobora-se entendimento específico, descrito no Apêndice I do relatório de fiscalização, que considerou o número de turnos de trabalho para estimativa de custos: ‘já que este equipamento não integra a composição do serviço na forma de aluguel mensal, mas de horas produtivas’ (peça 54, p. 62).

419. Importa ressaltar que, já no relatório de fiscalização, foi registrado o conservadorismo dos apontamentos relativos ao item ‘rede de utilidades’, uma vez que a análise adotou a maioria das premissas da CPU do contrato (que estariam baseadas em projeto executivo elaborado pelo próprio consórcio); não tendo sido objeto de questionamento parâmetros que, a princípio, também deveriam estar embasados por documentação complementar comprobatória, tais como:

- a) a quantidade de operários previstos para cada turno de trabalho;
- b) os quantitativos de insumos previstos nessas redes de utilidades (tais como comprimentos de fios, dutos, etc.); e
- c) a estimativa de preços de outros equipamentos previstos na composição, a exemplo, da aquisição de três ventiladores, no valor unitário de R\$ 126.270,50, para os quais fora prevista amortização integral durante a execução do empreendimento, ou seja, sem previsão de reutilização em outra obra nem cômputo de valor residual.

420. O Apêndice I do relatório de fiscalização (peça 54, p. 62-63) registra ainda que, a partir de composição Sicro relativa a serviço de escavação em solo pelo método NATM (código 6219423), seria possível extrair estimativa de preço relativa à ‘rede de utilidades’ que corroboraria a razoabilidade do referencial adotado pela equipe técnica:

‘Desta forma, para o túnel em questão, o custo dos serviços auxiliares indicados pelo Sicro, relativizado em função do comprimento do túnel, seria de R\$ 4.267,56/m (= R\$ 141,31/m³ x 30,2 m²). Adicionando o BDI contratual, chega-se ao preço de R\$ 5.394,20/m, que é inferior ao preço de referência considerado nesta análise mesmo sem proceder a deflação deste preço para a data-base do orçamento, conforme realizados nos itens anteriores. Feita a deflação pelo índice contratual (fator de 0,846907), obter-se-ia o preço unitário de R\$ 4.568,38/m em dez/2013, o que evidencia o conservadorismo do valor paradigma considerado na análise (R\$ 6.791,30/m) e corrobora a inadequação do valor contratado (R\$ 8.054,37/m). (grifou-se)’

421. Assim, considerando-se que a avaliação realizada na presente instrução não impõe reparos às premissas utilizadas para formação do preço referencial do item ‘rede de utilidades’, ratifica-se o preço unitário paradigma apresentado na Tabela 22.

422. Ressalta-se que, do montante de R\$ 7.867.830,79 apresentado na Tabela 22 (que

decorre dos quantitativos medidos multiplicados pelo preço unitário contratado), foi retido pela Caixa o valor de R\$ 394.962,71, em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto ao qual é dedicado o Subtópico C.2). Dessa forma, considerando o valor efetivamente pago ao consórcio acima do preço de referência adotado nessa análise, aponta-se para o item em comento superfaturamento correspondente a R\$ 838.854,58 (ver Apêndice E).

C.4.12. Conclusão sobre o conjunto das alegações apresentadas

423. Diante das numerosas questões técnicas abordadas nos subtópicos anteriores, dedicados a cada serviço para o qual houve apontamento de superfaturamento, entende-se pertinente tecer alguns comentários sobre os aspectos gerais dos argumentos trazidos pelo consórcio no âmbito dos presentes autos.

424. Nesse sentido, deve-se repisar que as Composições de Preço Unitário (CPU) trazidas na última manifestação do consórcio – encaminhada extemporaneamente ao gabinete do relator – constituem os únicos elementos que não constavam da documentação que já havia sido apresentada em oportunidades anteriores pelo mesmo manifestante.

425. Essas composições unitárias, conforme manifestação, se baseariam em parâmetros do projeto as built, elaborado na etapa de finalização das obras, que data de 2019. Com o acréscimo desses elementos, a última manifestação apresentada pelo consórcio renova as pretensões de demonstrar a razoabilidade dos preços contratados. Frise-se que tais preços são originários de proposta à licitação apresentada no ano de 2013 – aproximadamente sete anos antes da apresentação das referidas composições ao gabinete do ministro relator (o que se deu em 9/7/2020).

426. Conforme pontuado na presente análise, observa-se que diversas dessas CPU apresentadas ao relator diferem substancialmente daquelas composições que, ao menos em tese, teriam sido utilizadas pelo consórcio para balizar sua proposta à época da licitação. Em linhas gerais, com a apresentação dessas composições unitárias ao gabinete do relator o consórcio tem a intenção de forjar novos aspectos técnicos para aqueles preços praticados no Contrato SA.200.2.236/2013.

427. No entanto, ainda que a pretensão seja robustecer argumentos anteriores, tem-se que a mutabilidade dos parâmetros que justificariam os preços praticados na contratação – o que se verificou nas CPU e nas especificações de serviços quando comparadas as várias manifestações apresentadas – acaba por pesar em sentido contrário ao almejado, visto que coloca em suspeição a própria veracidade das alegações, além de prejudicar a objetividade que deveria nortear a discussão acerca dos preços sob análise.

428. Tais circunstâncias levam à inescapável conclusão de que se está diante não de legítimas tentativas de comprovar os preços praticados, mas de simples e reiterado inconformismo com os apontamentos robustamente evidenciados no curso processual. A despeito disso, realiza-se na presente instrução, mais uma vez, exaustiva análise sobre os pontos levantados pelo consórcio.

429. Ressalta-se que, em seu amplo conjunto, as alegações apresentadas pelo consórcio têm em comum a defesa dos valores praticados no âmbito do Contrato SA.200.2.236/2013 com base em premissas que incluem:

a) utilização de materiais e equipamentos, exigidos pelas alegadas excepcionalidades do empreendimento, que não estão previstos em composições de serviços de especificações similares (isto é, estipulados para mesmas condições de execução das atividades contratadas);

b) baixas produtividades de execução dos serviços (também em razão de alegadas características excepcionais das obras realizadas), o que prejudicaria a compatibilidade até mesmo com referenciais de preços oficiais que descrevem serviços de especificações similares;

c) altos percentuais de perdas de materiais (incluindo aqueles de custos expressivos, como cimento, aço e tubos de enfilamento), que resultariam em baixas eficiência e

economicidade dos recursos empregados na execução dos serviços;

d) impossibilidade de interrupção das atividades realizadas em túnel, o que daria ensejo a elevados custos com equipamentos reserva (que só seriam utilizados em caso de eventual substituição do equipamento efetivamente empregado para execução da obra).

e) uso extensivo de mão de obra, incluindo, por exemplo, participação de topógrafos e auxiliares de topografia dedicados de forma integral ao acompanhamento da maioria dos serviços realizados em área aberta ou subterrânea; e

f) consideração de custos horários produtivos para todos os equipamentos mobilizados durante todo o período de mobilização, inclusive para equipes cuja atuação simultânea é tecnicamente impossível.

430. Salvo exceções destacadas nas análises individualizadas dos serviços, na presente instrução refuta-se a ocorrência dos fatores acima elencados ou dos efeitos a eles atribuídos. Considera-se que, em sua maioria, os parâmetros alegados pelo consórcio não são compatíveis com a eficiência e a economicidade esperadas para a execução daqueles trabalhos, ou com o próprio rito de execução dos serviços (destacando-se, inclusive, contradições entre algumas alegações).

431. Nessa esteira, em distintos pontos, a análise frisa que eventuais custos excepcionais, ainda que tenham sido de fato incorridos na execução dos serviços, mas que, porventura, tenham por causa ineficiências de processos internos do contratado, não devem ser suportados pelo erário público.

432. Sobre as produtividades dos serviços alegadas pelo consórcio, em distintos subtópicos de análise anotou-se que o método de cálculo apresentado, que considera o volume de serviços supostamente executados em um largo período de medições, não pode ser assumido para fins de elaboração de composições unitárias de referência. Nessa esteira, refuta-se o cálculo dos fatores produtivos de equipamentos que constam das CPU elaboradas pelo consórcio – baseado exclusivamente no inverso da alegada produtividade.

433. Esse método equivocado tem por efeito dificultar ou mascarar a legibilidade das premissas assumidas para formação das composições e, principalmente, sobrestimar os coeficientes de utilização operativa dos equipamentos (sendo que os custos produtivos, naturalmente, são superiores aos improdutos). As distorções ocasionadas pelo heterodoxo cálculo dos coeficientes dos equipamentos são especialmente relevantes para os serviços cuja produtividade é limitada em razão de sua conexão com outras atividades preparatórias ou complementares – conforme foi explanado em maiores detalhes no Subtópico C.4.5.

434. Anota-se que o consórcio, com intenção de dar aparente substância a seus argumentos, cita outros elementos que tampouco servem à evidenciação das questões de ordem técnica alegadas, como por exemplo diários de obra, acordos e convenções de trabalho, que não constituem evidências dos quantitativos de mão de obra que teriam sido alocados a um determinado serviço, e tampouco são elementos úteis para comprovar procedimentos ou métodos utilizados na execução – visto que tais documentos não apresentam informações suficientes para distinguir a força de trabalho associada a cada atividade executada na obra.

435. Cabe destacar que, para diversos serviços questionados, o manifestante funda suas alegações em especificações técnicas manifestamente distintas daquelas estabelecidas na contratação (originárias do edital de licitação). No entanto, dentre os documentos dos autos não constam informações, autorizações ou solicitações para alteração formal daquelas especificações originais. Infere-se, portanto, que essas alegadas discrepâncias entre os serviços contratados e executados não possuem respaldo legal e, caso confirmadas, podem ser compreendidas como descumprimento dos termos contratuais – não cabendo invocá-las para fins de comprovação dos preços praticados.

436. Ainda assim, com o fim de atender ao conservadorismo da análise e à busca da

verdade material dos fatos, para alguns serviços são considerados argumentos trazidos pelo consórcio acerca de custos de insumos e serviços necessários para execução da obra que não compuseram as especificações contratadas; o que acarretou a formulação de novas referências de preços – é o caso dos serviços tratados nos Subtópicos C.4.5, C.4.6, C.4.9 e C.4.10. Em função disso, houve recálculo do superfaturamento apontado anteriormente por esta AudUrbana.

437. Registre-se que instrução anterior destes autos já havia realizado ajustes no sobrepreço originalmente apresentado no relatório de fiscalização (conforme peça 178, p. 32-33), excluindo do montante inicial calculado os valores relativos aos itens: (i) forma de chapas plastificadas; (ii) gaiola armadura para parede diafragma; e (iii) dreno horizontal profundo gravitacional.

438. Cabe registro que, a despeito de não terem implicado substancial alteração da convicção acerca dos fatos sob análise, as sucessivas manifestações apresentadas pelo consórcio, por outro lado, têm obtido sucesso em refrear o andamento dos presentes autos, na medida em que impõem repetidos esforços de análise que decorrem de seu persistente inconformismo – acerca de pontos que já haviam sido refutados, na maioria dos casos, desde as etapas iniciais do processo.

439. A presente instrução se insere no contexto narrado, ao passo que se fez necessário retomar argumentos reciclados pelo consórcio, que em sua maioria já haviam sido rechaçados em análises antecedentes. De todo modo, cuida-se ainda mais detidamente de identificar questões sobre as quais poderiam residir algum razoável contraponto de ordem técnica – com vistas, especialmente, a evitar em definitivo que tais pontos, alguns nem sequer materialmente relevantes, venham a ser outra vez objeto de contestações.

440. Tendo em vista os fatos narrados e a materialidade dos valores de superfaturamento apurados, conclui-se pela existência de condutas antijurídicas, praticadas por agentes públicos e pelo Consórcio Centro Seco, passíveis de medidas de ressarcimento e penalidades inseridas no campo de competências deste TCU, conforme se detalha no tópico a seguir.

C.5. Responsabilização

441. Considerando as análises técnicas realizadas ao longo da tramitação dos autos, esta seção apresenta os fundamentos sobre a responsabilização dos envolvidos, que embasam as propostas de citação e audiência.

442. Nesse contexto, o Subtópico C.5.1 apresenta os elementos que embasam o cálculo do superfaturamento e fundamentam as propostas de citação do consórcio e dos agentes envolvidos. Em seguida, são detalhadas as demais irregularidades que justificam a proposição de audiências dos responsáveis: deficiência do projeto básico (Subtópico C.5.2); restrição à competitividade (Subtópico C.5.3); e alterações contratuais irregulares (Subtópico C.5.4).

443. Ressalta-se que as análises empreendidas foram direcionadas, de forma específica, ao atendimento dos termos do Despacho do Ministro Relator de 28/7/2020 (peça 201), transcrito no parágrafo 27, abrangendo os elementos necessários para a quantificação do dano e a imputação de responsabilidades, com a devida individualização das condutas dos agentes envolvidos. Nesse sentido, entende-se que os autos já reúnem os pressupostos necessários à realização das audiências e citações dos responsáveis.

444. No entanto, pelos termos dos arts. 10 e 47 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992) e respectivos arts. 201 e 252 do Regimento Interno do TCU, entende-se que o ato de citação deve se dar no âmbito de Tomada de Contas Especial (TCE). Desse modo, a proposta de encaminhamento formulada contempla a conversão destes autos em TCE e a autorização para que, no âmbito do processo que vier ser instaurado, sejam realizados os atos de citação dos responsáveis.

445. No que se refere às demais irregularidades (não ensejadoras do débito), em que pese

a avaliação das condutas dos gestores possa ser mantida nestes autos originários, considera-se oportuno, em observância aos princípios da racionalidade e da economia processual, que as audiências sejam promovidas também nos autos a serem instaurados. Corroborar essa medida o fato de os responsáveis pelo superfaturamento e pelas demais irregularidades serem coincidentes.

C.5.1. Responsabilização pelo superfaturamento

446. A tabela a seguir, resume os valores de superfaturamento (serviços medidos e efetivamente pagos em valores superiores aos preços referenciais considerados na presente análise), apresentados em maiores detalhes no Apêndice E:

Tabela 23 – Resumo do novo cálculo de superfaturamento

Item da instrução	Serviço (Descrição Resumida)	Valor total dos serviços aferidos/medidos conforme preços contratuais [em R\$]	Valor efetivamente pago com recursos do termo de compromisso ¹ [em R\$]	Valor total dos serviços medidos conforme preço apurado pelo TCU [em R\$]	Montante Superfaturado [em R\$]
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) = (d) - (e)
C.4.1	Remoção de terra	33.735.577,92	32.103.778,09	24.739.423,81	7.364.354,28
C.4.2	Transporte de Rocha	10.219.989,12	9.301.732,84	5.992.629,98	3.309.102,85
C.4.3	Carga, transporte e descarga mecânica até 1km	2.409.360,94	2.189.408,92	1.203.032,48	986.376,44
C.4.4	Escavação em material de 3ª categoria utilizando equipamento de ar comprimido	19.613.514,50	16.220.363,22	6.006.056,53	10.214.306,68
C.4.5	Escavação em solo pelo método NATM	17.495.765,65	11.648.778,90	8.424.280,30	3.224.498,61
C.4.6	Escavação em material de 3ª categoria pelo método NATM	5.400.025,91	5.045.309,79	3.361.796,76	1.683.513,02
C.4.7	Concreto projetado fck=30MPa via úmida, para túnel	25.586.655,05	16.027.117,60	6.643.678,61	9.383.438,99
C.4.8	Pregagem de frente em enfilagem	7.715.020,80	5.257.894,74	1.037.414,40	4.220.480,34
C.4.9	Enfilagem mancheteada mista	25.095.538,49	14.409.791,79	4.378.097,46	10.031.694,33
C.4.10	Cambotas metálicas treliçadas	7.640.819,53	5.484.074,30	5.702.299,18	- 218.224,88
C.4.11	Rede de utilidades	7.867.830,79	7.472.868,08	6.634.013,49	838.854,58
#	Concreto usinado bombeado fck=30MPa	6.658.963,69	6.658.928,16	6.658.819,79	108,37
#	Armação aço CA-50 diam. 16mm	5.073.178,52	5.073.178,52	5.428.378,23	- 355.199,71
#	Armação aço CA-50 diam. 6,3mm	3.905.179,86	3.905.179,86	4.143.857,96	- 238.678,09
#	Engenheiro ou Arquiteto chefe / Senior	2.699.642,88	2.699.642,88	2.699.642,88	-
#	Reaterro e compactação mecânica de vala	1.832.046,96	1.832.046,96	1.839.845,67	- 7.798,71
#	Fundação de Rachão	1.113.431,01	1.113.431,01	1.149.565,26	- 36.134,25
#	Engenheiro ou Arquiteto auxiliar / Júnior	1.373.687,04	1.373.687,04	1.373.687,04	-
#	Forma especial de chapas plastificadas	1.756.393,17	1.656.875,33	1.756.393,17	- 99.517,84
#	Execução de dreno horizontal profundo	3.445.100,64	2.656.181,69	3.445.100,64	- 788.918,95
#	Gaiola armadura para parede diafragma - aço CA-50	5.050.546,14	5.050.546,14	5.050.546,14	-
#	Demais itens do orçamento (não analisados)	145.125.372,41	145.125.372,41	145.125.372,41	
		340.813.641,02	302.306.188,26	252.793.932,19	49.512.256,07

¹ a coluna (d) considera o valor da coluna (c) abatido das retenções realizadas pela Caixa em

cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (assunto comentado no Subtópico C.2)

Fonte: elaboração própria

Atuação do Consórcio Centro Seco

447. Conforme registrado nas análises apresentadas no Tópico C.4, diversos preços unitários praticados no contrato mostraram-se incompatíveis com seus respectivos valores de mercado. Em razão dos fatos analisados, evidencia-se a percepção indevida de valores pelo Consórcio Centro Seco, em prejuízo aos cofres públicos, o que atrai o dever de ressarcimento pelos danos causados ao erário.

448. Repise-se que os preços excessivos estimados pela Administração foram praticamente reproduzidos no contrato celebrado, uma vez que a contratação se baseou na proposta apresentada pelo Consórcio Centro Seco, cujo valor global era apenas 1,07% inferior ao orçamento da Concorrência 10.007/2012.

449. A adjudicação de proposta com valor próximo ao valor máximo estimado daquela concorrência decorreu da baixa competitividade da licitação, à qual acorreram inicialmente 23 interessados (consideradas empresas e consórcios que se dispuseram a realizar a visita técnica prevista), tendo apenas quatro destas interessadas apresentado propostas, e apenas duas restado habilitadas na pré-qualificação. Concorreu para esse resultado a existência de requisitos restritivos no edital, cujos aspectos serão mais detidamente abordados no Subtópico C.5.3 desta instrução.

450. Além dos preços excessivos inicialmente estimados pela prefeitura licitante, durante a vigência contratual foram incluídos na contratação novos serviços com preços unitários significativamente superiores às referências obtidas por esta AudUrbana. Também houve aumento substancial nos quantitativos de serviços que já constavam com sobrepreço na contratação original. Esses fatos caracterizam a prática irregular conhecida como ‘jogo de planilha’.

451. Considerando que as alterações contratuais foram fundamentadas em projeto executivo elaborado pelo próprio consórcio contratado – concomitantemente à execução da obra –, entende-se que o Consórcio Centro Seco concorreu diretamente para a majoração ou inclusão de itens de serviços com preços desproporcionais aos custos envolvidos, o que reforça o nexo de causalidade entre sua atuação e o superfaturamento apurado.

452. Cabe destacar, ainda, que, no âmbito judicial, um ex-presidente e executivos da empresa OAS (líder do Consórcio Centro Seco) afirmaram que o empreendimento em questão foi alvo de esquemas de corrupção, que envolveram tanto a licitação quanto a execução contratual. Essas declarações, somadas aos elementos relativos à restrição de competitividade, constituem indícios da existência de uma articulação de atos voltada à subtração de recursos públicos.

453. Ainda que os elementos disponíveis não permitam vincular diretamente o superfaturamento aos supostos esquemas ilícitos, não se pode afastar a possibilidade de que – por meio do superfaturamento apontados nestes autos – vultosos recursos públicos investidos na contratação tenham sido desviados de sua finalidade social.

454. Neste contexto, frisa-se que o art. 46 da Lei Federal 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), expressamente dispõe que ‘verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal’.

455. Cabe, ainda, avaliar, a eventual ocorrência de crimes relacionados à licitação e aos contratos administrativos, especialmente aqueles previstos nos arts. 90 e 92 da Lei 8.666/1993, então vigente. Vale ressaltar que, com o advento da Lei 14.133/2021, tais crimes foram, em essência, transpostos para o Título XI da Parte Especial do Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940). Diante disso, impõe-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público

Federal, para as providências que entender cabíveis.

Pressupostos de responsabilização dos agentes públicos

456. Quanto aos atos praticados por agentes públicos relacionados ao superfaturamento, aponta-se como conduta passível de responsabilização a aprovação do orçamento de referência da Concorrência 10.007/2012, bem como os orçamentos constantes do 2º e 3º termos aditivos ao Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e, em alguns casos, consideravelmente destoantes dos valores referenciais que deveriam limitá-los.

457. O superfaturamento em comento tem origem na formulação de preços de serviços contratados com base em parâmetros, insumos e custos que não se mostraram condizentes com referências de serviços similares, podendo-se separar as falhas mais relevantes em três grupos:

- a) preterição indevida de referências oficiais de âmbito nacional;
- b) elaboração de composições cujos preços se demonstram excessivos em face de outras referências equivalentes; e
- c) cotações de serviços obtidas junto ao mercado sem a devida avaliação da compatibilidade, consistência e a razoabilidade dos preços informados.

458. Com respeito ao primeiro grupo, tem-se a evidenciação de referências de preços nas base Sicro e Sinapi (disponíveis à época, na data-base e localidade da licitação) claramente compatíveis com os serviços licitados, que, entretanto, foram indevidamente preteridas por referências de preços originárias de bases de abrangência local (elaboradas pelos entes municipal ou estadual) de maiores custos – o que se demonstrou na análise dos Subtópicos C.4.1 (remoção de terra além do 1º km), C.4.2 (transporte de rocha) e C.4.3 (carga, transporte e descarga).

459. Quanto ao serviço de ‘carga, transporte e descarga’ (Subtópico C.4.3), reforça-se que apesar de a composição utilizada na licitação/contratação fazer referência ao Sinapi, não foi possível localizar o serviço na referida base oficial. Verificou-se que a composição do Sinapi que efetivamente correspondia ao serviço em comento era distinta em código e possuía valor inferior ao utilizado na contratação.

460. Para os dois serviços que compõem esse denominado primeiro grupo, tem-se configurada infração aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto Federal 7.983/2013 e ao art. 125 da Lei Federal 12.465/2011 (LDO 2012), que privilegia a utilização de referências originárias do Sinapi e Sicro, em relação à utilização de outras bases ou cotações junto ao mercado.

461. A partir das informações apresentadas na Tabela 23, o superfaturamento referente aos serviços classificados no primeiro grupo alcança R\$ 11.659.833,58, já consideradas as retenções realizadas pela Caixa.

462. O segundo grupo abrange composições que serviram de base à contratação, elaboradas pela própria Administração licitante, que não foram devidamente fundadas em parâmetros técnicos adequados. Nessa situação enquadram-se os serviços de escavações tratados nos Subtópicos C.4.4 (material de 3ª), C.4.5 (método NATM em solo), C.4.6 (método NATM em material de 3ª); bem como os serviços objeto dos Subtópicos C.4.10 (cambotas) e C.4.11 (rede de utilidades).

463. Frise-se que o cálculo do superfaturamento para os cinco serviços em comento foi apurado com base em referências do Sicro que não estavam disponíveis à época da licitação ou dos aditivos – procedimento que fora explicado e defendido já no Subtópico C.3.2, sendo reforçado em momentos posteriores da análise.

464. Nesse caso, considera-se que não foram realizados os devidos esforços, por parte dos responsáveis envolvidos, para identificação e estimativa de insumos, mão de obra e equipamentos necessários à realização dos serviços. O fato resultou em licitação baseada em

custos excessivos, que foram praticamente reproduzidos na proposta vencedora. A isso contribuiu um ambiente de limitada competitividade, fato atribuído aos mesmos agentes públicos responsáveis pela elaboração das referidas composições (conforme se comentará no subtópico C.5.3).

465. Considera-se, portanto, que restou prejudicada a economicidade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3º da Lei 8.666/1993). Pode-se afirmar ainda que as composições elaboradas pela Administração não atendem aos requisitos trazidos no art. 2º do Decreto 7.983/2013, a exemplo dos transcritos a seguir:

‘II - composição de custo unitário - detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida;

(...)

VIII - orçamento de referência - detalhamento do preço global de referência que expresse a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação; (grifou-se)’

466. Há ainda de se observar que julgados do TCU vêm reforçar a necessidade de as composições de preços unitárias estarem devidamente fundamentadas em critérios e documentação suficiente para demonstração de suas premissas e especificações, como consta do trecho do voto que fundamentou o Acórdão 28/2013-TCU-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues):

‘Depreende-se das prescrições normativas supra transcritas que o custo global de obras e serviços contratados e executados com recursos do orçamento da União deveria ser parametrizado por referenciais oficiais de custos unitários de insumos ou serviços. Na excepcional hipótese de ausência desses referenciais de custos oficiais, deverá constar fundamentação técnica assentada em relatório circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos, que justifique outras composições de custos para os insumos e serviços. (grifou-se)’

467. As exigências acerca da devida fundamentação e documentação das especificações de composições unitárias também restam evidenciadas no Acórdão 2.178/2007-TCU-Plenário (relator: Augusto Nardes), em deliberação destinada à mandatária da União:

‘9.3. determinar à Caixa Econômica Federal (...) que, por ocasião da análise de preços unitários a serem praticados em contratos de repasse de recursos federais, exija:

9.3.1. da entidade contratada, a apresentação da composição dos custos unitários da planilha orçamentária a ser analisada, assim como de todos os elementos de convicção para a conformação dos preços praticados, tais como distâncias de transporte, produtividades, bota-fora, dentre outros, os quais devem ser levados em conta na referida análise, a qual deve ser adequadamente documentada; (grifou-se)’

468. Conforme Tabela 23, o superfaturamento referente aos serviços em foco corresponde a R\$ 15.742.948,02 (já consideradas as retenções realizadas pela Caixa). Frise-se ainda que, ao todo, os serviços deste denominado segundo grupo somavam R\$ 24.283.194,01 nos termos iniciais do contrato, tendo passado a R\$ 58.561.751,93 em razão dos expressivos aditivos contratuais celebrados. A magnitude financeira dos serviços reforça a necessidade de diligência que caberia aos gestores responsáveis pela formação dos preços do contrato.

469. Um terceiro grupo de falhas, diz respeito a preços contratados oriundos de cotações de serviços junto ao mercado, que também se mostraram em patamares excessivos quando comparados com composições de preço da base Sicro (publicadas posteriormente à época da contratação ou aditivo). É o caso dos serviços (i) concreto projetado (Subtópico C.4.7); (ii) pregagem de frente de túnel (Subtópico C.4.8); e (iii) enfilagem (Subtópico C.4.9).

470. Na planilha do contrato (peça 47), consta que as cotações em comento teriam sido obtidas junto às empresas ‘Tecnogeo’ (no caso do serviço de pregagem) e ‘Brasfond’ (para o

concreto projetado e para enfilagem). Considera-se que nesse caso caberia aos responsáveis pela estimativa de preços obter documentação e parâmetros que permitissem assegurar-se acerca da compatibilidade e razoabilidade dos preços orçados pelas fornecedoras, especialmente pelo fato de que os três serviços citados somavam o valor de R\$ 13.062.751,92 – passando a R\$ 58.745.113,81 após aditivos.

471. Ressalta-se que cotações junto ao mercado, em geral, envolvem relevantes riscos inerentes de distorções e imprecisões, decorrentes, por exemplo, de seleção enviesada de fornecedores e eventuais heterogeneidades das soluções técnicas disponíveis. Nesse sentido, foi registrado no relatório do Acórdão 299/2011-TCU-Plenário:

2.14. A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.

472. Assim, tem-se o entendimento de que – especialmente, diante de itens de elevada materialidade – o procedimento de cotação não deve se resumir à simples utilização dos preços apresentados pelas empresas consultadas. Essa percepção encontra-se respaldada pela jurisprudência do TCU, a exemplo dos trechos transcritos a seguir:

Trecho do Acórdão 1612/2010-TCU-Plenário (Relator: Raimundo Carreiro):

‘9.4.2.3. elabore suas estimativas de preços com base em ampla pesquisa de mercado, confrontando os resultados obtidos com listas de preços oficiais ou veiculados por publicações especializadas, com os pagos por outros entes da administração pública ou diligenciando diretamente ao mercado fornecedor;’

Trecho da Ementa: Acórdão 1108/2001-TCU-Plenário (Relator: Raimundo Carreiro):

‘Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.’

473. Outro aspecto que envolve os preços contratados diz respeito às expressivas alterações contratuais que indicam a ocorrência da irregularidade denominada ‘jogo de planilha’. Nessa esteira, na tabela a seguir, para cada serviço em questão, são destacadas as porcentagens (i) dos acréscimos de quantitativos promovidos pelos aditivos contratuais; e (ii) dos sobrepreços identificados:

Tabela 24 – Percentuais de acréscimos e de sobrepreço dos itens de serviço avaliados

Item desta instrução	Descrição resumida do serviço	Unid.	Quantidade contratada termos originais	Quantidade contratada após aditivos	% acréscimo de quantidade ¹	% Sobrepreço em relação ao paradigma ²
			(a)	(b)	(c) = (a-b)/(a)	(d)
C.4.1	Remoção de terra	m3xkm	15.731.722,41	25.817.378,42	64,11%	36,36%
C.4.2	Transporte de Rocha	m3xkm	-	4.645.450,31	Item novo	70,54%
C.4.3	Carga, transporte e descarga mecânica até 1km	m3	474.302,48	391.818,19	-17,39%	100,27%
C.4.4	Escavação em material de 3ª categoria utilizando equipamento de ar comprimido	m3	2.530,03	44.364,43	1.653,51%	226,56%
C.4.5	Escavação em solo pelo método NATM	m3	33.842,14	27.968,36	-17,36%	107,68%
C.4.6	Escavação em material de 3ª categoria pelo método NATM	m3	-	6.130,75	Item novo	60,63%
C.4.7	Concreto projetado fck=30MPa via úmida, para túnel	m3	3.226,12	9.707,25	200,90%	285,13%

Item desta instrução	Descrição resumida do serviço	Unid.	Quantidade contratada termos originais	Quantidade contratada após aditivos	% acréscimo de quantidade ¹	% Sobrepreço em relação ao paradigma ²
C.4.8	Pregagem de frente em enfilagem	m	-	15.360,00	Item novo	643,68%
C.4.9	Enfilagem manchetada mista	m	5.496,00	30.952,20	463,18%	473,21%
C.4.10	Cambotas metálicas treliçadas	kg	112.180,21	465.359,09	314,83%	34,00%
C.4.11	Rede de utilidades	m	-	976,84	Item novo	18,60%

¹ o termo 'Item novo' refere-se a itens de serviços que não constavam na planilha contratada original, tendo sido posteriormente acrescidos ao escopo da contratação por meio de aditivos

² o cálculo dos valores da coluna '% Sobrepreço em relação ao paradigma' corresponde à fórmula: (preço unitário contratado – preço unitário paradigma) / (preço unitário paradigma); sendo o 'preço unitário paradigma' apresentado no respectivo item desta instrução.

Fonte: elaboração própria

474. Vale realçar que, dentre os serviços com sobrepreço que já constavam do contrato original, apenas dois não foram objeto de substanciais aumentos de quantitativos (aqueles tratados nos Subtópicos C.4.3 e C.4.5).

475. Em contrapartida, os acréscimos relativos aos demais itens previstos na contratação inicial evidenciam expressiva desvinculação em relação aos quantitativos originalmente estimados, conforme demonstrado nos Subtópicos C.4.4, C.4.7, C.4.9 e C.4.10 – dentre os quais destaca-se a escavação de material de terceira categoria (Subtópico C.4.4), que apresentou sobrepreço em relação à referência paradigma de 227% e acréscimo de quantitativos de 1.654%.

476. A análise detalhada das alterações contratuais será retomada no Subtópico C.5.4, interessando neste momento lembrar que os acréscimos em comento foram baseados em projeto executivo elaborado pelo próprio consórcio contratado para execução das obras. Dessa forma, entende-se que caberia ainda maior zelo dos agentes públicos responsáveis pelas análises das justificativas para as alterações apresentadas, considerando, caso a caso, eventuais alternativas técnicas que pudessem favorecer a economicidade da contratação.

477. Tendo em vista que o superfaturamento sob análise decore de eventos relacionados à etapa da licitação e à celebração de aditivos contratuais, elenca-se a seguir extensa lista de documentos comprobatórios das responsabilidades dos agentes públicos envolvidos:

a) documento assinado pelo Sr. Sebastião Vaz, de 12/6/2012, no qual são apresentadas justificativas para alteração de projeto (peça 37, p. 78-79);

b) solicitação de início do processo de pré-qualificação, assinado, em 9/8/2012, pelos Srs. Sebastião Vaz e Brasil Rodrigues (peça 38, 73-74);

c) esclarecimentos e justificativas sobre o empreendimento direcionados à Procuradoria Geral do Município, contendo cópias do memorial descritivo, do edital (incluindo a planilha de quantitativos e preços), assinado, em 17/9/2012, pelos Srs. Sebastião Vaz e Brasil Rodrigues (peça 38, p. 94-101);

d) ofício encaminhado à Caixa Econômica Federal com esclarecimentos acerca do projeto básico, assinado, em 4/12/2012, pelos Srs. Sebastião Vaz e Brasil Rodrigues (peça 39);

e) justificativas para aprovação de aditamento de valor do contrato (2º Termo Aditivo), assinado, em 16/4/2015, pelo Sr. Brasil Rodrigues (peça 19, p. 32);

f) aprovações do aditamento do valor do contrato (2º Termo Aditivo), assinado pelo Sr. Tarcísio Secoli, em 16/4/2015 (peça 19, p. 33), e em 12/5/2015 (peça 19, p. 53);

g) celebração do 2º Termo Aditivo (n. 099/2015), assinado, em 12/5/2015, pelo Sr. Tarcísio Secoli (peça 476, p. 49-51);

h) autorizações para realização de alteração contratual, que veio a ser formalizada pelo 3º Termo Aditivo, baseada em planilha orçamentária contendo itens com sobrepreço, assinadas, em 17/8/2016, pelos Srs. Brasil Rodrigues (peça 20, p. 43) e Flávio Souto (peça 20, p. 45); e

i) celebração do 3º Termo Aditivo (n. 164/2016), assinado, em 29/9/2016, pelo Sr. Flávio Souto (peça 476, p. 52-55).

478. Anota-se que, apesar da existência de documentos assinados pelos agentes Tarcísio Secoli, ex-Secretário de Serviços Urbanos e Flávio Souto Casarini Junior, Secretário de Serviços Urbanos em substituição, já em instrução processual anterior (peça 178), entendeu-se pelo afastamento da responsabilidade dos citados agentes em relação ao superfaturamento detectado, pois teriam tomado suas decisões com base nos subsídios técnicos fornecidos pelo Diretor de Macrodrenagem (Sr. Brasil Rodrigues).

479. Em complemento, cabe o registro de que, em documentação acostada aos autos, em 28/5/2024, o Sr. Tarcísio Secoli nega ter sido responsável pela assinatura do segundo aditivo contratual, alegando que esteve afastado por ‘um longo período de março a novembro de 2016 para concorrer à prefeitura de São Bernardo do Campo’ (peça 450, p. 2).

480. Seguindo o entendimento exposto na peça 178, os senhores Tarcísio Secoli e Flávio Souto não serão relacionados entre os responsáveis pelo superfaturamento em comento. Deve-se ressaltar que esse entendimento acerca do superfaturamento não impede a avaliação da responsabilidade dos mesmos gestores em relação a outras irregularidades tratadas no presente processo.

481. Com base nos elementos apresentados, o superfaturamento identificado deve ser atribuído aos senhores (i) Sebastião Vaz Junior, que ocupou o cargo de Secretário de Serviços Urbanos no período de 20/5/2011 até 1/1/2013; e (ii) Brasil Rodrigues dos Santos, que ocupou o cargo de Diretor do Departamento de Macrodrenagem, no período de 15/6/2012 até 31/12/2016.

482. Vale relembrar que a versão original do Edital de Pré-qualificação da Concorrência n. 10.007/2012 data de 28/9/2012 (peça 51), tendo sido retificado para sua versão final, que data de 15/3/2013 (peça 52). Já o Contrato SA.200.2.236/2013 (peça 42), decorrente daquele certame, foi celebrado em 19/12/2013.

483. Assim, ambos os gestores já exerciam seus respectivos cargos e atuavam à época das fases iniciais da licitação da qual decorre o superfaturamento sob análise, o que se evidencia pela elaboração e assinatura dos documentos relacionados nas alíneas ‘a’ a ‘d’ do parágrafo 477.

484. Quanto aos aditivos contratuais, que serão abordados de forma mais detalhada no Subtópico C.5.4, registra-se que (i) o segundo termo aditivo (99/2015), assinado em 15/5/2015, acresceu R\$ 23.688.573,33 ao valor total do contrato, e (ii) o terceiro termo aditivo (164/2016), assinado em 29/9/2016, acresceu ao contrato mais R\$ 33.811.034,22.

485. Os referidos aditivos impactaram substancialmente no superfaturamento em questão, tendo em vista que a maior parte dos acréscimos formalizados envolvem serviços para os quais foram identificados referenciais de preços de menor valor (Subtópicos C.4.1-C.4.11).

486. Nesse contexto, atribui-se a responsabilidade pelo superfaturamento decorrente dos acréscimos contratuais ao Sr. Brasil Rodrigues, que assinou ou participou da elaboração de elementos que subsidiaram os documentos relacionados nas alíneas ‘e’ a ‘i’ do parágrafo 477.

487. Nesse contexto, a atribuição dos valores imputados a cada responsável considera os débitos referentes aos quantitativos de serviços com valores superfaturados que:

a) constaram do contrato original celebrado, no montante de R\$ 13.330.734,29, pelo qual respondem solidariamente os agentes Sebastião Vaz Junior, Brasil Rodrigues dos Santos e o Consórcio Centro Seco; e

b) foram acrescidos à contratação por meio de aditivos – incluindo serviços novos e acréscimos de quantitativos em relação ao inicialmente contratado –, no valor de R\$

49.512.256,07, montante pelo qual respondem solidariamente o agente Brasil Rodrigues dos Santos e o Consórcio Centro Seco.

488. Importa destacar que, apesar das diversas solicitações relatadas na parte introdutória desta instrução, não foram obtidas todas as medições de serviços relativas à contratação em comento. Dessa forma, não foi possível identificar com precisão as medições específicas em que os serviços superfaturados foram executados — informação relevante para o estabelecimento exato das datas-bases dos débitos atribuídos às categorias descritas no parágrafo 487.

489. Assim, para fins de definição da data-base que subsidiará a correção monetária dos débitos apontados, optou-se por um critério de rateio mais conservador e favorável aos responsáveis, baseado no acúmulo dos valores integrais das medições de forma regressiva — das mais recentes para as mais antigas — até se atingir o montante total devido.

490. Dessa forma, ao se priorizar as medições mais recentes na composição dos débitos, reduz-se o impacto financeiro decorrente da atualização monetária, adotando-se uma postura ainda mais conservadora e equitativa na quantificação dos prejuízos imputados aos responsáveis.

491. Com base nesse critério, foram elaboradas as tabelas constantes dos seguintes apêndices: (i) Apêndice G, que discrimina os débitos por serviço superfaturado; e (ii) Apêndice H, que apresenta as datas-bases de referência utilizadas para fins de atualização monetária.

492. Os valores apresentados nos referidos apêndices já consideram as retenções efetuadas pela Caixa Econômica Federal, conforme comentado no Subtópico C.2. Para fins de rateio dos valores retidos entre as duas situações descritas no parágrafo 487, adotou-se como critério a proporcionalidade dos quantitativos dos serviços constantes no contrato original e nos respectivos aditivos.

493. Retomando a avaliação dos pressupostos necessários ao estabelecimento da responsabilização dos agentes envolvidos nas irregularidades identificadas, observa-se, como nexos de causalidade, que a aprovação do orçamento-base da licitação era condição indispensável para a instauração do certame, assim como a aprovação das planilhas dos aditivos era requisito para a celebração dos respectivos termos aditivos. Portanto, entende-se que as condutas praticadas pelos gestores mencionados no parágrafo anterior deram causa à ocorrência do superfaturamento em análise.

494. Para análise da culpabilidade dos citados agentes, considerando a relevância da obra e a materialidade dos valores envolvidos, é razoável presumir que os gestores, na qualidade de titulares das unidades responsáveis pelo empreendimento (cada qual num nível hierárquico), detinham o dever funcional, bem como plenas condições técnicas, de verificar que o orçamento que embasou a licitação e os aditivos continham diversos serviços com preços consideravelmente superiores aos valores praticados no mercado.

495. Quanto aos valores apresentados na proposta do consórcio no momento da Concorrência 10.007/2012 (que vieram a compor o Contrato SA.200.2.236/2013), verifica-se que o superfaturamento sob análise foi materializado por conta de dois fatores: (i) os preços licitados foram estimados pela prefeitura licitante em patamares superiores aos praticados pelo mercado; e (ii) a proposta do consórcio se sagrou vencedora com oferta de desconto praticamente irrelevante em relação ao valor global estimado na licitação — fato que guarda correlação com as restrições à competitividade do certame. A esse assunto é dedicado o Subtópico C.5.3 desta instrução, cabendo antecipar que as responsabilidades pela referida restrição à competitividade são atribuídas aos mesmos gestores implicados no superfaturamento em comento.

496. Em relação aos aditivos, que majoraram o superfaturamento do contrato e deram ensejo ao jogo de planilha, verifica-se que a atuação dos gestores deveria se revestir de especial diligência, visto que as premissas para realização dessas alterações contratuais foram embasadas em projeto executivo elaborado pelo próprio consórcio contratado, concomitantemente à

execução da obra – situação que, evidentemente, está associada a elevados riscos de que as quantidades, especificações e custos dos serviços alterados viessem a ser formatadas em favor do próprio executor.

497. No entanto, no caso em tela, o que se verificou foi a aprovação sem ressalvas dos acréscimos e supressões requisitados pelo consórcio, ainda que representassem alterações em patamares superiores aos limites permitidos pela legislação (conforme apresentado no Subtópico C.5.4); tendo participado desses atos o Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, que também responde pelo superfaturamento objeto do presente subtópico.

498. Insta registrar que a documentação que compõe os presentes autos não evidencia que as condutas do gestor citado no parágrafo anterior tenham se baseado em pareceres técnicos de outras áreas do município, recaindo sobre ele a responsabilidade pela completude e adequação dos valores constantes das planilhas orçamentárias inicial e aditivadas da obra.

499. Entende-se que as condutas apuradas configuram, no mínimo, erro grosseiro, não sendo possível, inclusive, afastar a hipótese de dolo diante da expressiva magnitude dos valores envolvidos, do conjunto de irregularidades que marcaram a contratação e das revelações oriundas de operações policiais relacionadas ao empreendimento em comento.

500. Embora os elementos reunidos não permitam comprovar ligação direta entre os atos praticados pelos agentes responsabilizados pelo superfaturamento e os esquemas ilícitos relatados em juízo por ex-presidente e executivos da OAS (líder do Consórcio Centro Seco), não há elementos que sustentem a presunção de boa-fé nos atos avaliados. Pelo contrário, os fortes indícios de ‘jogo de planilha’ identificados neste subtópico – vinculados a decisões e ações diretamente atribuídas a esses gestores – reforçam o caráter irregular e consciente das condutas analisadas.

501. Com relação ao disposto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzido pela Lei 13.655/2018, que determina a consideração das circunstâncias práticas que envolvem a conduta do agente público, entende-se que tal dispositivo não se presta a eximir de responsabilidade aqueles que, no exercício de função de direção e com acesso a informações técnicas relevantes, tinham condições de identificar e corrigir falhas graves nos orçamentos que subsidiaram a licitação e os aditivos contratuais.

502. No caso em análise, a expressiva magnitude dos valores envolvidos e a natureza das discrepâncias de preços verificadas evidenciam que tais irregularidades seriam facilmente identificadas por gestor diligente. Assim, a responsabilização dos agentes em comento não apenas é compatível com a ponderação exigida pela LINDB, como decorre, justamente, de sua aplicação criteriosa.

Conclusões sobre o superfaturamento identificado

503. Com base na farta documentação colecionada nestes autos, entende-se que se encontram plenamente atendidos os pressupostos para a abertura de procedimento com vistas ao ressarcimento dos prejuízos ao erário decorrentes de superfaturamento de serviços medidos (cujos preços contratados foram estabelecidos em patamares superiores às referências de mercado).

504. Tendo em vista a identificação de irregularidades graves que resultaram em danos ao Erário, por força do art. 47 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443, de 16/7/1992), propõe-se a conversão destes autos em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), deixando desde já autorizada a realização de citação dos gestores e da empresa pelo superfaturamento, conforme valores apresentados no parágrafo 487 (com detalhamento no Apêndice G e no Apêndice H), decorrente da prática de preços excessivos, configurando infração aos arts. 3º, 4º e 6º do Decreto Federal 7.983/2013 e ao art. 125 da Lei Federal 12.465/2011 (LDO 2012), bem como ao art. 3º da Lei 8.666/1993, nos termos da proposta de encaminhamento.

C.5.2. Responsabilização pelas deficiências do projeto básico

505. As deficiências do projeto básico que subsidiou a Concorrência 10.007/2012 foram objeto do item II.3 do Relatório de Fiscalização 177/2018 (peça 54, p. 23-26) e retomadas no Tópico II de instrução anterior (peça 178, p. 11-15); tendo essa última análise abrangido os elementos apresentados em resposta às oitivas determinadas pelo despacho do ministro relator (peça 57), incluindo as primeiras manifestações encaminhadas pelo Consórcio Centro Seco sobre o assunto.

506. Registra-se que a documentação mais recente apresentada pelo referido consórcio (novos elementos, peças 181-200, e resposta à segunda oitiva, peça 203), trazida aos autos após a última análise desta AudUrbana, não versa sobre as questões específicas relacionadas ao projeto básico do empreendimento sob análise.

507. No entanto, na citada análise anterior desta AudUrbana, já haviam sido refutados os argumentos do consórcio de que as alterações contratuais decorreriam de ajustes inerentes ao maior nível de detalhamento das especificações do empreendimento – posicionamento que não merece reparos, especialmente quando observadas as severas discrepâncias entre o projeto básico e os parâmetros que de fato serviram para execução das obras, assunto que será reavivado ao longo deste tópico.

508. A presente análise parte, portanto, de um assunto já consistentemente abordado em momentos anteriores por esta AudUrbana, tendo sido evidenciado que o conjunto de elementos avaliados permitem concluir pela inaptidão do projeto básico para caracterização suficiente do empreendimento objeto da Concorrência 10.007/2012 e do Contrato SA.200.2.236/2013.

509. Anota-se que as falhas na concepção do empreendimento (especialmente as deficiências do projeto básico) estão diretamente associadas ao fluxo de irregularidades que foram identificadas no trabalho de fiscalização – que atingem desde o processo licitatório até a celebração dos aditivos que promoveram substancial alteração dos serviços contratados, questões que constituem outros subtópicos específicos de responsabilização.

510. Retomando os principais pontos relacionados à deficiência do projeto básico em comento, inicia-se pelo apontamento relativo às sondagens insuficientes – assunto abordado no Relatório de Fiscalização 177/2018 (peça 54, p. 23-25) e em instrução anterior (peça 178, p. 12-14).

511. A esse respeito, deve-se considerar a existência de laudo do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), contratado pela gestão municipal para avaliar os estudos geológico-geotécnicos realizados, bem como o projeto básico e projeto executivo da galeria que tinha a função de ligar o Córrego dos Meninos ao Reservatório de Retenção de Cheias, denominado Túnel Principal (peça 29).

512. O referido laudo destacou a ausência de diversos levantamentos que deveriam subsidiar o projeto do Túnel Principal (peça 29, p. 40-42). A deficiência de maior impacto nas especificações do objeto contratado diz respeito à realização de sondagens em profundidade menor que a necessária para avaliação do solo no nível inferior do túnel projetado (geratriz inferior), conforme descrito no relatório de fiscalização (peça 54, p. 24):

‘146. Conforme relatório do IPT, a partir da análise dos Perfis Descritivos de Sondagens - DAE2011.B4.SB018-0 (Evidência 10) [peça 28], observou-se que a maioria das sondagens avaliadas (SP-126 a SP-149) foi executada até a profundidade de 15,45 m, com exceção da sondagem SP-134, que atingiu a profundidade de 4,60 m. Essas profundidades de paralisação das sondagens (15,45 m) não atingiram a cota da geratriz inferior do túnel, prevista em até 19 m.’

513. Esclarece-se que na seção 5.2.1 do memorial descritivo do Projeto Básico (peça 177, p. 29), que data de maio de 2012, a empresa projetista já registrava que o referido túnel seria escavado com profundidade, em relação à superfície, ‘da ordem de 15 m a 19 m (até sua geratriz inferior)’. O relatório do IPT reforça que não foram encontradas diretrizes técnicas do projeto básico que estabelecessem os critérios para paralisação destas sondagens antes de atingir a cota

da geratriz inferior do túnel projetado.

514. Em termos de valores envolvidos nessas alterações de serviços, vale destaque para o seguinte trecho de instrução anterior (peça 178, p. 14):

‘99. Como consequência da não realização de sondagens compatíveis com a geratriz inferior de 19 m, complemento essencial às realizadas em setembro de 2011, foi necessário firmar aditivos de dezenas de milhões para ajustar o contrato firmado, embora a situação já fosse passível de previsão pela PMSBC, o que é incompatível com o item ‘b’ do inciso IX do art. 6º da lei 8.666/1993 (soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo).

100. Registre-se que o maior impacto no orçamento ocorreu ‘no custo do túnel e dos poços de emboque que, juntos, passaram de R\$ 65,5 milhões para R\$ 147,0 milhões – aumento de 124,4% em relação ao valor licitado dos itens’ (peça 54, p. 27).’

515. Além dos impactos relativos ao Túnel Principal, as deficiências das sondagens tiveram relevantes reflexos em grande parte das alterações contratuais promovidas. Segundo as justificativas para celebração do terceiro aditivo contratual (peça 20), apenas durante a escavação do reservatório de retenção (piscinão) veio a ser constatada a presença considerável de volume de material de terceira categoria, em uma área maior do que a estabelecida na planilha orçamentária da licitação, obrigando a revisão ampla do projeto do reservatório – atingindo especificações e quantitativos de vários serviços, a exemplo de concreto projetado, chumbadores, drenagem da laje do piso, contenção geotécnica, tirantes, laje de fundo, fundações para a laje de cobertura (blocos, sapatas e estacas raiz), revestimento das bermas e dos taludes.

516. Outro apontamento sobre o projeto em questão diz respeito ao fato de parte das estruturas do sistema de macrodrenagem e microdrenagem, objeto da licitação realizada, terem sido dimensionadas com base em cadastro desatualizado de redes pluviais do município – assunto que ganhou destaque no Relatório de Fiscalização 177/2018 (peça 54, p. 25) e em instrução anterior (peça 178, p. 14-15).

517. Em suma, trata-se de constatação de que o projeto básico se utilizou de cadastro de redes pluviais que não mais representava as condições do local de execução das obras. Não foram realizadas investigações complementares que pudessem indicar previamente, por exemplo, que uma adutora da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) interceptava a localização da galeria em túnel do projeto – o que teve substancial impacto nas alterações de serviços que se fizeram necessárias na fase de execução contratual.

518. Anota-se que o conhecimento das redes de serviços (tais como água, esgotos, combustíveis e eletricidade) é essencial para aspectos de desempenho, economicidade e segurança de obras, especialmente, para empreendimentos com estruturas subterrâneas de grande porte. Relembre-se que, no ano de 2022, o desconhecimento da localização exata de uma tubulação de esgoto foi apontado como um dos fatores que levou ao colapso de estruturas subterrâneas da obra de expansão da linha 4 do metrô de São Paulo, ocasionando a abertura de uma cratera de grandes proporções às margens da marginal Tietê, fato amplamente noticiado pela mídia à época.

519. Outro ponto do relatório de fiscalização tratou de especificações técnicas incompletas e inviáveis, cabendo destaque para o fato de não terem sido previstos no projeto básico a integralidade do sistema de instrumentação e de redes de utilidades necessárias para escavação da galeria em túnel, gerando a necessidade de aditamento para inclusão de novos itens de serviços (que, conforme narrado no Subtópico C.4.11, também compuseram o sobrepreço tratado nos presentes autos).

520. Em que pese serem considerados essenciais à segurança do empreendimento, os itens compreendidos como ‘instrumentação’ (que incluem equipe técnica e equipamentos de monitoramento, como tassômetros, piezômetros e inclinômetro) não foram integralmente contemplados no contrato original. Sobre o assunto, o relatório de fiscalização registrou (peça

54, p. 26):

‘163. De acordo com as justificativas para celebração do 3º Termo Aditivo [assinado em 29/9/2016 modificando contrato celebrado em 19/12/2013], os itens de instrumentos acrescidos são de fundamental importância para o monitoramento das escavações e das construções lindeiras, por se tratar de túnel construído em trecho urbano (centro da cidade).

164. As leituras realizadas por meio das instrumentações fornecem informações do comportamento do maciço (solo) sobre o entorno da execução do túnel, indicando variações como recalque no terreno ou afundamentos. Essas informações permitem a tomada de decisão de continuidade, paralisação e ações preventivas de evento extremo, como colapso da estrutura do túnel com o afundamento da via e até mesmo de edificações.’

521. As denominadas redes de utilidades são compostas pelos sistemas de água, de ar comprimido, de ventilação, iluminação, energia elétrica, dentre outros – já comentados em razão da identificação de superestimativas de quantitativos de alguns equipamentos (conforme análise registrada no subtópico C.4.11).

522. Apesar de sua essencialidade, tais serviços também não constaram do projeto básico das obras; tendo sido acrescidos por meio da celebração do citado 3º Termo Aditivo, adotando-se como referência uma composição elaborada pelo próprio consórcio contratado (que teria se baseado em serviços anteriormente executados para o Metrô de São Paulo).

523. Vale citar ainda outras alterações promovidas no contrato em comento, que igualmente estão associadas às deficiências das especificações do projeto básico (peça 54, p. 26), conforme apontamentos do relatório de fiscalização:

‘a) substituição da metodologia de contenção dos taludes da escavação da galeria à jusante do túnel, que inicialmente previa a utilização de escoramento metálico com a utilização de pranchões – constando nas justificativas apresentadas para a elaboração do 2º Termo Aditivo que o perfil especificado não atenderia ao empuxo requisitado devido à característica geotécnica do solo (peça 19, p. 24);

b) verificou-se que a execução de vala a céu aberto, do modo como originalmente projetado, em um trecho da galeria à jusante do túnel, impactaria negativamente no fluxo normal de carros e transporte coletivo, pedestres, lojistas e residentes, tendo sido promovida pelo 2º Termo Aditivo alteração de serviços para utilização de método não destrutivo (com tecnologia *Tunnel Linner*) – fato que contribuiu para que o custo da referida galeria aumentasse em 76,6%, passando de R\$ 20,5 milhões para R\$ 36,2 milhões; e

c) redução da capacidade prevista originalmente do denominado reservatório RM-16 e a supressão de parte considerável do escopo do contrato, referente à denominada galeria complementar e às redes de microdrenagem.’

Pressupostos de responsabilização

524. Em face das irregularidades acima narradas, a conduta passível de responsabilização se configura na permissão de dar continuidade à Concorrência 10.007/2012 com projeto básico eivado de diversas deficiências, que impactaram sobremaneira a execução do empreendimento, a exemplo da necessidade de celebração de diversos aditivos, configurando descumprimento do art. 6º, inciso IX, e art. 47 da Lei 8.666/1993. As deficiências envolvem ainda afronta à NBR 8044/1983 (que trata dos elementos a serem considerados na elaboração de projetos geotécnicos).

525. A situação narrada colide com farta jurisprudência deste Tribunal, que dispõe sobre a relevância de que projetos básicos contemplem adequadamente os elementos necessários, suficientes e com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço – sujeitando os responsáveis por admitirem contratações baseadas em projetos deficientes à penalidade de multa, a exemplo do Acórdão 725/2016-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer).

526. Esclarece-se que o projeto básico e o orçamento de referência da Concorrência 10.007/2012 foram elaborados pelo Consórcio TCRE-Promapen SBC, contratado pela

prefeitura para ‘elaboração de estudos e projetos básicos e executivo de drenagem urbana e apoio para estudos ambientais na área urbana do município de São Bernardo do Campo’.

527. Conforme narrado no relatório de fiscalização, registra-se que, por meio de ofícios encaminhados à Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, houve requisição formal e específica para apresentação do Termo de Recebimento e das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) para identificação dos agentes responsáveis pelo aceite do projeto básico e do orçamento de referência que subsidiaram a Concorrência 10.007/2012 – Ofícios de Requisição n. 04-177/2018-TCU e n. 06-177/2018-TCU (peças 35 e 36).

528. Apesar de não ter sido apresentado documento específico que tratasse da aprovação formal do projeto utilizado na licitação, a prefeitura encaminhou documentação que evidencia a participação dos senhores Brasil Rodrigues dos Santos e Sebastião Vaz Junior, à época, os titulares, respectivamente, do Departamento de Macrodrenagem e da Secretaria de Serviços Urbanos, nos seguintes atos:

- a) documento assinado pelo Sr. Sebastião Vaz Junior, no qual são apresentadas justificativas para alteração de projeto (peça 37, p. 78-79);
- b) declaração do ordenador de despesa, Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, atestando a disponibilidade de recursos para execução do empreendimento (peça 38, p. 70-71 e p. 78-79);
- c) solicitação de início do processo de pré-qualificação, assinado pelos Srs. Sebastião Vaz Junior e Brasil Rodrigues dos Santos (peça 38, 73-74);
- d) esclarecimentos e justificativas sobre o empreendimento direcionados à Procuradoria Geral do Município, contendo cópias do memorial descritivo, do edital (incluída a planilha de quantitativos), assinados por ambos os agentes citados (peça 38, p. 94-101); e
- e) ofício encaminhando à Caixa Econômica Federal com esclarecimentos acerca do projeto básico, assinado por ambos os agentes citados nas alíneas anteriores (peça 39).

529. Assim, entende-se que a documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo aponta os gestores elencados no parágrafo anterior como responsáveis por terem dado prosseguimento à licitação fundada em projeto básico com severas deficiências.

530. Ademais, em função de exigência expressa do art. 7º da Lei 8.666/1993, § 2º, inciso I, a ausência de documento de aprovação formal de projeto constitui condição que agrava as responsabilidades dos titulares das unidades administrativas em comento, haja vista recaírem sobre esses agentes as atribuições de concepção, contratação e gestão de empreendimentos de drenagem no município de São Bernardo do Campo.

531. Do exposto, imputa-se a conduta da qual decorreu o prosseguimento da Concorrência 10.007/2012 baseado em projeto básico deficiente aos agentes (i) Sebastião Vaz Junior, que ocupou o cargo de Secretário de Serviços Urbanos, no período de 20/5/2011 até 1/1/2013; e (ii) Brasil Rodrigues dos Santos, que ocupou o cargo de Diretor do Departamento de Macrodrenagem, no período de 15/6/2012 até 31/12/2016.

532. Esclarece-se que o citado Departamento de Macrodrenagem era hierarquicamente subordinado à Secretaria de Serviços Urbanos, conforme a legislação que à época estabelecia a estrutura administrativa da prefeitura do Município de São Bernardo do Campo: Lei Municipal 5.982, de 11/11/2009 (que vigeu até o advento da Lei Municipal 6.662, de 19/4/2018).

533. Considerando que o projeto básico constituiu peça essencial para definição das especificações do objeto da Concorrência 10.007/2012, estabelece-se o nexo de causalidade entre a conduta em comento (aprovação do projeto que não atendia aos requisitos técnicos e ditames legais) e os fatos irregulares associados à licitação e ao contrato, comentados em outros pontos da presente análise, podendo-se citar:

- a) ocorrência de sobrepreço, visto que a ausência de parâmetros adequados para definição precisa dos métodos e dos insumos que seriam utilizados na execução da obra

contribuiu para que serviços fossem orçados (e contratados) em valores acima dos valores de mercado;

b) necessidade de expressivas alterações nos serviços contratados, que teriam se demonstrado incompatíveis com a realidade de execução, conforme justificativa da própria prefeitura contratante quando da celebração dos termos aditivos (assunto ao qual se dedica o Subtópico C.5.4 desta peça processual);

c) exclusão ou redução do dimensionamento de elementos que constavam do projeto básico, com o objetivo de compatibilização do valor da obra ao orçamento disponível para o empreendimento (impactado pelos substanciais acréscimos de serviços não previstos originalmente); e

d) descumprimento do cronograma da obra, para o que, em parte, contribuiu o tempo investido na realização dos atos atinentes ao levantamento, análise, documentação e formalização das alterações dos elementos, métodos e serviços contratados.

534. Quanto à culpabilidade, importa pontuar que não restou demonstrado que a conduta dos gestores tenha sido embasada em pareceres técnicos abrangentes sobre as obras licitadas, tendo sido identificadas apenas menções a documentos elaborados pelas próprias unidades que chefiavam e que foram objeto de aprovações sumárias por parte dos agentes em comento (conforme descrito no parágrafo 528).

535. Neste contexto, entende-se que o art. 22 da LINDB, que impõe a consideração das circunstâncias práticas que envolvem a conduta do agente público, não ampara os gestores mencionados no parágrafo 531, tendo em vista que tal dispositivo não se destina a eximir de responsabilidade aqueles que, no exercício de função de direção e com acesso a informações técnicas relevantes, tinham plenas condições de identificar e corrigir falhas graves nos projetos analisados.

536. Repise-se que, em relação às questões que envolvem as sondagens insuficientes, conforme foi comentado nos parágrafos 511-513, em momento anterior à homologação da licitação e à assinatura do contrato, já existia a informação da própria projetista de que a geratriz inferior do túnel poderia alcançar profundidades superiores às consideradas nos levantamentos geológicos; tal deficiência de projeto, porém, não impediu que os gestores dessem prosseguimento ao processo licitatório que culminou na celebração do Contrato SA.200.2.236/2013.

537. Assim, entende-se que, ao instaurarem o procedimento licitatório com base nesse projeto básico, os gestores avocaram para si a responsabilidade pela sua completude e pela adequação dos seus elementos técnicos – os quais tinham por objetivo essencial delinear características de empreendimento de elevado porte, grande materialidade e relevante importância social para o município.

538. Nessa esteira, deve-se ressaltar que, dada a relevância da obra e a materialidade dos valores envolvidos, é razoável considerar que os gestores tinham condições, bem como o dever funcional, de promoverem uma análise mais detida do projeto, a fim de verificarem (i) a insuficiência dos estudos preliminares; (ii) a incompletude ou inadequação dos serviços previstos; e (iii) a ausência de serviços elementares e essenciais à execução das obras (a exemplo dos serviços definidos como ‘instrumentação’ e ‘rede de utilidades’, comentados nos parágrafos 519-522).

539. Portanto, diante dos fatos narrados, conduta diversa seria esperada dos responsáveis em comento, que abrangeria a avaliação efetiva e documentada do projeto básico da licitação, seja por eles próprios ou mediante a requisição de pareceres das unidades técnicas, que abordassem – por meio de análises adequadas e suficientes – os elementos de projeto que subsidiaram a Concorrência 10.007/2012.

540. Do exposto, propõe-se a realização de audiência dos gestores identificados no

parágrafo 531, para que apresentem suas razões de justificativa por terem autorizado a abertura e continuidade da Concorrência 10.007/2012, baseada em projeto básico eivado de diversas deficiências – tais como insuficiência de estudos preliminares, utilização de cadastro de redes desatualizado e definição equivocada ou insuficiente dos serviços necessários à execução da obra –, configurando o não atendimento dos arts. 6º, inciso IX, e 47 da Lei 8.666/1993 e da NBR 8044/1983, bem como contrariando a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 725/2016-TCU-Plenário.

C.5.3. Responsabilização pela restrição à competitividade do certame

541. Conforme narrou o item II.2 do Relatório de Fiscalização 177/2018 (peça 54, p. 13-23), a competitividade da Concorrência 10.007/2012 restou comprometida em função de critérios inadequados de habilitação e de julgamento, que dizem respeito à existência de etapa de pré-qualificação, aos critérios restritivos de habilitação técnica (exigência de execução anterior de quantidades elevadas de serviços, agravada pela vedação à soma de atestados) e limitação do número de empresas que poderiam se associar em consórcios.

542. Esse assunto foi objeto de análise também na instrução processual da peça 178 (Tópico I, p. 3-11), na qual foram consideradas as alegações apresentadas pelo Consórcio Centro Seco em resposta à primeira oitiva realizada. Frise-se que as manifestações posteriores encaminhadas pelo consórcio não versaram sobre esse assunto.

543. Quanto à fase de pré-qualificação as análises anteriores desta AudUrbana registraram que tanto a doutrina como a jurisprudência são unânimes em afirmar que tal procedimento deve ser adotado somente para objetos que se revestem de maior complexidade técnica ou que possuam peculiaridades que requeiram que o futuro contratado detenha competências não ordinárias ou usuais, conforme registra o voto condutor do Acórdão 711/2016-TCU-Plenário.

544. No entanto, consonante entendimento já trazido aos autos por esta AudUrbana, entende-se que o empreendimento, apesar do porte relevante, não possuía complexidade ou peculiaridades excepcionais de engenharia a ponto de demandar competências não usuais do futuro contratado, circunstância que desautoriza o emprego da pré-qualificação. Nesse sentido, cabe a transcrição do seguinte trecho da instrução anterior (peça 178, p. 4):

‘29. Essencialmente, exigiu-se a capacidade de execução em área urbana, inclusive a experiência no remanejamento de interferências incluindo concessionárias de água, esgoto, energia, telefonia e gás e na execução de desvio de tráfego, ou seja, exigiu-se a comprovação de experiência de execução de serviços usuais em grandes centros urbanos, o que, por si só, não seria suficiente para caracterizar a necessidade de pré-qualificação.’

545. Além de não atender aos requisitos legais, no caso em tela, a realização da pré-qualificação está relacionada a potenciais prejuízos à competitividade e à transparência do certame, dada a constatação de que o procedimento não possibilitou aos potenciais licitantes o conhecimento completo do objeto a ser licitado. Sobre este aspecto, cita-se o fato de a planilha orçamentária disponibilizada na etapa de pré-qualificação não ter atendido ao disposto no art. 6º da Lei 8.666/93, conforme registrou o relatório de fiscalização (peça 54, p. 15):

‘79. A Construtora Ferreira Guedes postulou impugnação contra o Edital do certame em razão da ausência de elementos precisos e adequados que permitissem a perfeita avaliação do empreendimento e de sua relevância técnica e financeira (Evidência 12), já que, entre os documentos disponibilizados pela Prefeitura, constava uma versão resumida da planilha orçamentária.

80. A Prefeitura, por sua vez, ao analisar a peça, considerou-a improcedente e, como justificativa, alegou que a pré-qualificação, diferentemente de uma licitação considerada normal, tem como objetivo apenas avaliar as ‘capacidades habilitatórias’ dos licitantes, sem adentrar nas questões técnicas do projeto da obra em si. Assim, concluiu que essa etapa prescindia da apresentação de projeto básico e orçamento detalhado do custo global da obra, informações indispensáveis, segundo o órgão, apenas quando da elaboração das propostas técnicas, na etapa

subsequente.’ (grifou-se)

546. Conforme pontuado no relatório de fiscalização, a argumentação da prefeitura (consubstanciada no destaque da transcrição anterior) não merece prosperar, visto que a pré-qualificação não constitui um procedimento apartado do restante do processo licitatório. Trata-se efetivamente de uma fase integrante do processo – com o objetivo principal de analisar a capacidade técnica das licitantes com vistas a agilizar a licitação – sendo, portanto, exigível que nessa fase incidam os mesmos requisitos que incidem no processo como um todo.

547. Entende-se que para poder ingressar em um certame, ainda que com o propósito de ser aprovado em uma etapa inicial, o interessado precisa ter condições mínimas para avaliar se o empreendimento em questão de fato lhe interessa, e sem a planilha orçamentária minimamente detalhada essa avaliação se torna inviável. Com embasamento em trecho do voto condutor do Acórdão 2.063/2006-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), essa linha de raciocínio já fora apresentada no relatório de fiscalização (peça 54, p. 16):

‘83. A ausência de orçamento detalhado, bem como do projeto, também prejudica a eventual análise crítica das potenciais interessadas a respeito das exigências contidas no edital. Afinal, se a empresa desconhece quais os serviços, com seus respectivos quantitativos, a serem executados na futura obra, não é possível à interessada avaliar a pertinência e a razoabilidade dos itens exigidos na pré-qualificação.’

548. Além das restrições narradas, atinentes à fase de pré-qualificação, a competitividade da Concorrência 10.007/2012 também restou prejudicada em razão dos critérios de habilitação técnica exigidos para participação das licitantes, que não atenderam aos requisitos estabelecidos pela legislação e jurisprudência deste TCU, destacando-se, em primeiro plano, a Súmula TCU n. 263, segundo a qual:

‘Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação de execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e complexidade do objeto.’

549. Conforme registrou o relatório de fiscalização (peça 54, p. 16-20), constata-se que na Concorrência 10.007/2012 foram estabelecidas exigências de habilitação técnica para serviços cuja execução não envolve complexidade técnica relevante, tais como (i) destinação final de resíduos não inertes; (ii) execução de desvio de tráfego (serviço que nem sequer constava da planilha orçamentária do certame); e (iii) execução de poço de emboque (cujos serviços basicamente são escavação, carga e transporte de material e escoramento de paredes).

550. Os principais requisitos restritivos, entretanto, dizem respeito às exigências de execução anterior de quantitativos elevados de serviços. Sobre esse ponto, inicia-se destacando que um dos requisitos que deveriam ser comprovados pela licitante estipulava a comprovação de ‘execução de pelo menos uma laje única de concreto com área mínima de 7.518 m²’. Esse quantitativo (superior a um campo de futebol com medidas padrão de 105m x 68m) não se mostra razoável, especialmente, por tratar-se de laje concebida em estrutura pré-moldada de concreto, cuja complexidade de execução não seria afetada, de forma relevante, em função da área projetada.

551. Também em função dos serviços não apresentarem aumento de sua complexidade técnica em função das quantidades executadas, consideram-se excessivos (i) o volume de 196.000 m³ estabelecido para comprovação de execução anterior de ‘escavação de 1ª e/ou 2ª categoria’; e (ii) a área de 47.500 m² estipulada para comprovação referente à ‘execução de escoramento de valas com pranchas metálicas e/ou estacas pranchas metálicas’.

552. Além disso, outros serviços tiveram os requisitos de habilitação especificados em dimensões praticamente idênticas àsquelas observadas no projeto licitado, afastando, de forma injustificada, possíveis interessadas com experiência na realização dos mesmos serviços em obras de menor porte, porém, com similar complexidade, tais como:

- a) ‘execução de canalização, em área urbana, em galeria com seção transversal mínima de 25 m²’, serviço para o qual o projeto licitado previa 27 m² de seção;
- b) ‘poço de emboque, em área urbana, com diâmetro de 10 m e profundidade mínima de 18 m’ (já citado no parágrafo 549), para o qual o projeto previa 9,6 m de diâmetro e 17 m de profundidade; e
- c) ‘execução de túnel, em área urbana, pelo método NATM com 6 m de diâmetro mínimo’, similar ao diâmetro do projeto licitado (6,2 m).

553. Em relação aos elementos relacionados no parágrafo anterior, entende-se que as considerações formuladas no relatório de fiscalização, transcritas a seguir (peça 54, p. 18), merecem ser ratificadas na presente análise:

‘94. De início, constata-se que alguns dos itens exigidos pelo órgão licitante não constituem itens de serviços previstos na planilha orçamentária. Tratam-se de objetos específicos, que, para sua execução, englobam a realização de vários serviços, tais como escavações, escoramentos, entre outros – estes sim passíveis de orçamentação. É o caso dos itens I a III indicados na tabela anterior [canalização em galeria e execução de túnel], os quais apresentam características bastante específicas.

(...)

96. Assim, independentemente das quantidades exigidas de cada item (comprimentos de galeria e túnel e quantidade de poços de emboque), tratam-se de exigências restritivas, já que exigem dos licitantes a execução prévia de objetos de dimensões praticamente idênticas aos que se pretendia contratar.’

554. Outro fato de considerável relevância e que não restou esclarecido pela documentação trazida aos autos diz respeito à injustificada majoração das exigências iniciais de habilitação da Concorrência 10.007/2012, por meio de alteração do edital promovida pela denominada ‘Rerratificação II’.

555. A Rerratificação II contemplou alterações do edital decorrentes de determinação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) que teve por objetivo a correção de dois requisitos de habilitação para os quais os quantitativos exigidos foram considerados excessivos, caracterizando condição restritiva.

556. No entanto, a mesma Rerratificação II foi veículo para promoção de diversos outros ajustes que, na contramão da determinação do TCE-SP, acentuaram a restrição à competitividade do certame, conforme narrado em instrução anterior (peça 178, p. 9):

‘60. Por fim, ressalte-se que não se trata de constatação de restrição à competitividade em relação a um ou dois serviços. O que se observa é a restrição à competitividade materializada na exigência excessiva em quantitativos de 10 serviços, num total de 16, agravada pela majoração dos quantitativos de 14 serviços após adequação das exigências dos itens XII [reservatório de contenção de cheias] e XIII [sistema de bombeamento] à determinação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), o que aumentou as chances de redução do número de empresas passíveis de habilitação.’

557. Merece destaque o fato de que alguns dos requisitos de habilitação técnica majorados pela Rerratificação II apresentavam, já na versão original do edital, exigências quantitativas superiores ao limite de 50% dos serviços licitados, conforme se verifica em tabela em instrução anterior (peça 178, p. 7-8).

558. Sobre o assunto, verifica-se que o TCU já se posicionou no sentido de que cada caso deveria ser analisado de maneira individualizada de acordo com suas particularidades. No entanto, o entendimento majoritário do Tribunal aponta que, via de regra, a comprovação de quantitativos para fins de habilitação técnica deve-se limitar a 50% do total a ser executado, a exemplo do que dispõe o Acórdão 1.390/2010-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz):

‘Nesse sentido é a jurisprudência desta corte de contas, podendo ser citados como exemplo os

acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 2.656/2007 e 2.215/2008, todo de Plenário, havendo neste último determinação que limita ‘as exigências de capacidade técnico-operacional aos mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução de cada contrato do empreendimento, devendo [a unidade jurisdicionada] abster-se de estabelecer exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certame, a exemplo da comprovação de experiência em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar. (grifou-se)’

559. Deve-se observar que a restrição da competitividade do certame favorece a ocorrência de conluio entre os licitantes ou direcionamento no certame. No caso sob análise, os riscos de que os requisitos de habilitação em comento tenham prejudicado a competição do certame são agravados pelos depoimentos de executivos da OAS que afirmam a existência de esquema que garantiria ao Consórcio Centro Seco a adjudicação do objeto da Concorrência 10.007/2012 (assunto já comentado no Subtópico C.5.1).

560. Ademais, os requisitos de habilitação comentados tiveram seu potencial de restrição à competitividade majorados em função de outros dois outros critérios do edital da Concorrência 10.007/2012, também estipulados sem respaldo em justificativas técnicas e à revelia da jurisprudência aplicável: (i) vedação de somatório de atestados para fins de comprovação dos serviços exigidos; e (ii) permissão para participação de consórcios formados por apenas duas empresas.

561. Sobre a vedação à soma de atestados, o assunto já foi objeto de análise por parte deste Tribunal em diversas ocasiões, a exemplo do entendimento registrado no voto do Acórdão 342/2012-TCU-Plenário (de relatório do Ministro José Jorge):

‘(...) afigura-se desarrazoada a restrição editalícia de que ‘a comprovação de cada qual dos serviços seja feita por um único atestado, o que, de fato, potencializa a restrição à licitação, estando, assim, em desconformidade com a jurisprudência deste Tribunal, que admite o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único, conforme inteligência do art. 30, §§ 1º, 3º e 5º da Lei de Licitações.’

562. Em relação à limitação do número de empresas que poderiam se associar em consórcio para concorrer ao objeto licitado – considerando tratar-se de obra de grande porte que envolveu distintas disciplinas e que não foram apresentadas justificativas técnicas para o estabelecimento de tal restrição – mantém-se integralmente o teor da análise consubstanciada no seguinte trecho do relatório de fiscalização (peça 54, p. 21):

‘122. Há julgados, porém, em que não se considerou irregular a limitação ao número de empresas consorciadas, em geral sob o argumento de que, se a lei permite à administração até mesmo vedar a participação de consórcios, poderia também limitar o número de empresas consorciadas. Como exemplo desses casos citam-se os Acórdãos 718/2011 e 1.332/2006, ambos do Plenário.

123. Contudo, é uníssono o entendimento de que, seja qual for a opção adotada pelo gestor (vedação ou aceitação de consórcios, com ou sem limitação de número de consorciadas), ela deve ser devidamente motivada, com explicitação das justificativas técnicas e econômicas da decisão. Este entendimento já era pacífico à época da licitação em foco, como pode ser visto, por exemplo, nos Acórdãos 718/2011, 1.165/2012, 2.831/2012 e 3.654/2012, todos do Plenário, mantendo-se nas decisões mais recentes, como se observa nos Acórdãos 745/2017, 929/2017 e 1.711/2017, também do Plenário do TCU.’

563. Recorre-se novamente ao Relatório de Fiscalização 177/2018, do qual se reproduz trecho que narra as potenciais consequências dos requisitos de habilitação da Concorrência 10.007/2012 tratados ao longo deste subtópico (peça 54, p. 22):

‘128. Forçoso notar que a Prefeitura registrou a visita técnica de 23 empresas interessadas em participar do certame (Evidência 15), ao passo que foram apresentadas apenas quatro propostas (por parte de duas empresas isoladamente e de outras quatro associadas em dois consórcios).

129. Das propostas apresentadas, somente duas restaram habilitadas na etapa de pré-qualificação, quais sejam, a do Consórcio Centro Seco (formado pelas empresas Construtora OAS

S.A. e Serveng Cívilsan S.A. - Empresas Associadas de Engenharia) e a da Construtora Queiroz Galvão S.A. O Consórcio formado pelas empresas Gomes Lourenço S.A e Paulitec Construções Ltda. foi inabilitado por não atender às exigências de qualificação econômico-financeira e a Construtora Construcap – CCPS Engenharia e Comércio S.A. foi inabilitada por não comprovar a regularidade fiscal nos termos exigidos pelo Edital.

130. Diante desses números, conclui-se estar diante de certame restritivo, em que 23 visitas técnicas realizadas por empresas interessadas resultaram em apenas duas propostas habilitadas, situação que caracteriza irregularidade grave, capaz de ensejar aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/92 aos responsáveis pela inclusão de tais cláusulas no processo licitatório sob análise, conforme discutido mais adiante. (grifou-se)'

Pressupostos de responsabilização

564. Em relação às irregularidades narradas, entende-se que a conduta passível de responsabilização se consubstancia na aprovação do edital para realização da Concorrência 10.007/2012 contendo cláusulas restritivas de habilitação técnico-operacional das licitantes, em infração aos arts. 3º, § 1º, inciso I (competitividade), 30 (qualificação técnica), 33 (participação de consórcios), 44 (critérios de julgamento) e 114 (pré-qualificação), todos da Lei 8.666/1993, bem como à extensa jurisprudência do TCU, citada ao longo da análise do subtópico anterior.

565. Conforme informado anteriormente (parágrafos 526-530), consta dos autos documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo que evidencia a participação dos titulares, à época, do Departamento de Macrodrenagem e da Secretaria de Serviços Urbanos em atos que deram continuidade à licitação eivada das irregularidades em comento. Essas evidências foram relacionadas no parágrafo 528, dentre as quais destaca-se a solicitação de início do processo de pré-qualificação (peça 38, 73-74).

566. Cabe destaque também que os titulares das supracitadas unidades administrativas reafirmaram expressamente os termos dos requisitos de habilitação em documento encaminhado à Procuradoria Geral do Município (peça 38, p. 94-101), no qual são retomadas justificativas, anteriormente apresentadas ao Gabinete do Secretário de Assuntos Jurídicos e Cidadania (GSJC), sobre pontos objeto de questionamento também no âmbito dos presentes autos.

567. Do exposto, imputa-se a conduta da qual decorreu o prosseguimento da Concorrência 10.007/2012 com cláusulas restritivas à competitividade do certame aos agentes (i) Sebastião Vaz Junior, que ocupou o cargo de Secretário de Serviços Urbanos no período de 20/5/2011 até 1/1/2013; e (ii) Brasil Rodrigues dos Santos, que ocupou o cargo de Diretor do Departamento de Macrodrenagem, no período de 15/6/2012 até 31/12/2016.

568. As justificativas e encaminhamentos que constaram dos documentos elaborados pelos citados agentes eram condição necessária à continuidade da Concorrência 10.007/2012, portanto, a atuação dos gestores envolvidos nesses atos foi determinante para a realização do certame com cláusulas restritivas. Frise-se que os gestores ratificaram expressamente parcela dos itens restritivos em resposta a questionamentos de unidade administrativa do ente municipal licitante (conforme comentado no parágrafo 566).

569. Assim, tem-se configurado o nexo de causalidade entre a conduta dos gestores citados no parágrafo 567 e o resultado ilícito, neste caso, a realização da licitação com cláusulas restritivas à competitividade, que teve como efeito potencial o afastamento de eventuais concorrentes que poderiam ter apresentado melhor proposta à administração.

570. Consoante análises anteriores da AudUrbana, entende-se que a culpabilidade se evidencia ao se considerar que o processo licitatório em questão, instaurado por iniciativa dos responsáveis, tinha exigências de habilitação consideravelmente destoantes dos critérios aplicáveis. Dadas as atribuições dos gestores, é razoável considerar que os responsáveis tinham total condições de avaliar que os requisitos elencados eram restritivos à competitividade do certame.

571. Entende-se que as condutas dos gestores mencionados no parágrafo 567 não encontram amparo no art. 22 da LINDB, uma vez que tal dispositivo não se destina a eximir de responsabilidade aqueles que, no exercício de função de direção e com acesso a informações técnicas e jurídicas relevantes, possuíam plenas condições de avaliar a adequação dos requisitos de habilitação técnico-operacional e de corrigir cláusulas indevidamente restritivas, conforme demonstrado no contexto da Concorrência 10.007/2012.

572. Em verdade, dado todo o contexto da contratação em tela, parece razoável concluir que os responsáveis tenham estipulado os requisitos editalícios indevidos no intento deliberado de restringir a competitividade do certame. Tal conclusão fica evidente pelo fato de que, quando da alteração dos termos editalícios para atender à determinação do TCE/SP sobre dois itens de qualificação, foram ampliadas as exigências para outros catorze.

573. Ressalta-se ainda que dentre os elementos obtidos não há evidenciais de que os gestores em comento tenham se baseado em pareceres ou documentos técnicos emitidos por outras áreas/gestores para formulação dos requisitos de habilitação técnica, sobretudo considerando que eles próprios encaminharam justificativas à área jurídica do município para os critérios então estabelecidos.

574. Portanto, diante dos fatos narrados e da materialidade dos recursos envolvidos, conduta diversa seria esperada dos responsáveis em comento, que contemplaria a avaliação efetiva e documentada dos requisitos de habilitação estabelecidos no edital da Concorrência 10.007/2012, seja por eles próprios ou mediante a requisição de pareceres das unidades técnicas.

575. Do exposto, propõe-se a realização de audiência dos gestores identificados no parágrafo 567, para que apresentem suas razões de justificativa por terem autorizado a abertura da Concorrência 10.007/2012 contendo cláusulas restritivas de habilitação técnico-operacional, em infração aos arts. 3º, § 1º, inciso I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como à farta jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU n. 263 e dos Acórdãos 2.063/2006, 342/2012, 1.390/2010, todos do Plenário deste TCU.

C.5.4. Responsabilização pelos acréscimos e supressões irregulares

576. Em análise da documentação utilizada para formalização das alterações realizadas no escopo inicial do Contrato SA.200.2.236/2013, a equipe de fiscalização constatou a ocorrência de acréscimos e supressões de serviços em percentual superior ao legalmente permitido. Esse assunto foi objeto do item II.4 do Relatório de Fiscalização (peça 54, p. 27-31) e retomado na instrução processual da peça 178 (tópico III, p. 16-34), na qual foram considerados os novos elementos obtidos por meio de oitiva.

577. Sobre as alterações em comento, cabe inicialmente resgatar o resumo dos objetos dos termos aditivos celebrados, conforme informações do relatório de fiscalização (peça 54, p. 6-8), a começar pelo primeiro termo aditivo (104/2014), assinado em 3/7/2014, que teve por objeto a alteração do valor contratado por realinhamento na planilha orçamentária decorrente de ajustes assinalados no Laudo de Análise do Empreendimento (LAE) da Caixa Econômica Federal. Tais ajustes implicaram redução no valor total do contrato de 0,44%, que passou a ser de R\$ 295.599.244,28.

578. O segundo termo aditivo (99/2015), assinado em 15/5/2015, teve por objeto a alteração do valor do contrato decorrente de acréscimos/supressões de quantitativos e inclusão de novos serviços. O aditivo teve impacto orçamentário líquido de R\$ 23.688.573,33, elevando o valor total do contrato para R\$ 319.287.817,61. As principais alterações, em termos percentuais, recaíram sobre o trecho a jusante da galeria e sobre os serviços iniciais da obra, conforme tabela a seguir:

Tabela 25 – Resumo das alterações promovidas pelo 2º Termo Aditivo.

G	SERVIÇOS	1º ADITIVO	2º ADITIVO	DIFERENÇA	% ACRES
MACRO	RESERVATÓRIO RM-16	121.747.566,91	126.546.607,21	4.799.040,30	3,9%
	TÚNEL	65.489.437,32	67.073.494,79	1.584.057,48	2,4%
	GALERIA DE INTERLIGAÇÃO	3.228.871,90	3.228.871,90	0,00	0,0%
	GALERIA - TRECHO A JUSANTE	20.499.729,54	36.197.533,85	15.697.804,31	76,6%
	GALERIA - TRECHO MONTANTE	13.414.867,47	13.414.867,47	0,00	0,0%
OUTROS	MICRODRENAGEM - TRECHO MONTANTE	34.599.647,46	34.599.647,46	0,00	0,0%
	INTERFERÊNCIAS - TRECHO MONTANTE	2.445.026,59	2.445.026,59	0,00	0,0%
	INTERFERÊNCIAS - TRECHO A JUSANTE	3.829.109,43	3.992.966,73	163.857,30	4,3%
	INTERFERÊNCIAS - GALERIA TÉCNICA DE SERVIÇOS	9.330.505,81	9.330.505,81	0,00	0,0%
	SERVIÇOS INICIAIS	6.389.385,98	7.833.199,93	1.443.813,95	22,6%
	COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	430.474,19	430.474,19	0,00	0,0%
	SERVIÇOS TÉCNICOS	14.194.621,69	14.194.621,69	0,00	0,0%
TOTAL COM BDI		295.599.244,27	319.287.817,61	23.688.573,34	8,0%

Obs.: A coluna ‘% Acres’ corresponde à porcentagem de valores acrescidos em relação ao valor do item alterado pelo 1º termo aditivo.

Fonte: relatório de fiscalização (peça 54, p. 7)

579. Esclarece-se que os valores da coluna ‘diferença’ se referem ao resultado líquido dos acréscimos e decréscimos dentro de cada macroitem. Considerada a jurisprudência do TCU, que veda compensações entre acréscimos e decréscimos para fins de avaliação dos limites legais de alteração contratual, o relatório de fiscalização anota que foram suprimidos quantitativos de serviços em 24,8% do valor inicial do contrato, no valor de R\$ 73.421.408,65, e aumentados quantitativos de serviços em 12,6%, no valor de R\$ 37.228.714,13 – montante ao qual deve ser somado o valor de R\$ 59.881.267,85 (20,3%) referente a novos itens de serviços acrescentados ao contrato.

580. Segundo justificativas que embasaram o segundo aditivo, houve necessidades de readequações de quantitativos e inclusão de novos serviços em relação ao previsto no projeto básico em função de novos elementos identificados no projeto executivo da obra. O acréscimo de maior relevância refere-se à mudança de método de escavação da galeria no trecho à jusante, em função de novos estudos geotécnicos, com impacto líquido no orçamento do item de R\$ 15,7 milhões, representando 76,6% do valor orçado na fase de projeto básico.

581. O terceiro termo aditivo (164/2016), assinado em 29/9/2016, teve por objeto a alteração do valor do contrato decorrente de acréscimos/supressões de quantitativos de serviços que constavam no contrato original, bem como inclusão/exclusão de serviços. O aditivo teve impacto orçamentário líquido de R\$ 33.811.034,22, elevando o valor total do contrato para R\$ 353.098.851,83, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 26 – Resumo das alterações promovidas pelo 3º Termo Aditivo.

G	SERVIÇOS	2º ADITIVO	REDUÇÃO	ACRÉSCIMO	3º ADITIVO	% ACRES
MACRO	RESERVATÓRIO RM-16	126.546.607,21	22.022.870,17	23.066.265,45	127.590.002,48	0,8%
	TÚNEL	67.073.494,79	15.991.211,90	95.904.940,34	146.987.223,21	119,1%
	GALERIA DE INTERLIGAÇÃO	3.228.871,90	1.067.150,97	3.666.017,25	5.827.738,12	80,5%
	GALERIA - TRECHO A JUSANTE	36.197.533,85	2.294.719,45	2.676.819,57	36.579.633,99	1,1%
	GALERIA - TRECHO MONTANTE	13.414.867,47	13.414.867,47	-	-	-100,0%
OUTROS	MICRODRENAGEM - TRECHO MONTANTE	34.599.647,46	26.393.642,07	2.258.665,14	10.464.670,35	-69,8%
	INTERFERÊNCIAS - TRECHO MONTANTE	2.445.026,59	2.445.026,59	-	-	-100,0%
	INTERFERÊNCIAS - TRECHO A JUSANTE	3.992.966,73	2.239.968,33	819.162,93	2.572.161,23	-35,6%
	INTERFERÊNCIAS - GALERIA DE SERVIÇOS	9.330.505,81	9.330.505,81	-	-	-100,0%
	SERVIÇOS INICIAIS	7.833.199,93	709.346,56	1.259.384,53	8.383.237,93	7,0%
	COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	430.474,19	-	70.084,97	500.559,17	16,3%
	SERVIÇOS TÉCNICOS	14.194.621,69	225.240,35	224.243,71	14.193.625,05	0,0%
TOTAL COM BDI		319.287.817,61	96.134.549,66	129.945.583,88	353.098.851,52	10,6%

Obs.: A coluna ‘% Acres’ corresponde à porcentagem de valores acrescidos em relação ao valor do item alterado pelo 2º termo aditivo.

Fonte: relatório de fiscalização (peça 54, p. 7)

582. Mais uma vez, os valores da coluna ‘3º Aditivo’ referem-se ao resultado líquido dos acréscimos e decréscimos dentro de cada macroitem. Os acréscimos consideram aumentos de quantitativos de serviços no valor de R\$ 34.056.829,18 (correspondente a 11,5% do valor inicial do contrato), e a inclusão de novos serviços, no valor de R\$ 95.888.754,70 (32,4% do contrato). Os decréscimos envolvem a supressão de quantitativos em 12,9%, no valor de R\$ 38.142.862,70, e a exclusão de serviços correspondentes a 19,6%, no valor de R\$ 57.991.686,96.

583. Destaca-se que o terceiro termo aditivo representou significativa alteração do escopo da obra. Foram suprimidos o trecho da galeria a montante, com extensão prevista no projeto básico de 930 metros, e serviços de microdrenagem – que, em conjunto, tiveram impacto redutor no orçamento de R\$ 51,6 milhões, representando redução de 17,5% da obra originalmente contratada.

584. Segundo justificativas que embasaram o terceiro aditivo, após a licitação foi atualizado o cadastro das redes de águas pluviais e feitos novos estudos hidrológicos de microdrenagem da região (assunto já comentado quando da avaliação das deficiências do projeto básico), concluindo-se pela possibilidade de supressão da galeria sem prejuízo da funcionalidade hidráulica do sistema inicialmente projetado.

585. Por outro lado, consideradas as alterações promovidas pelos segundo e terceiro aditivos, o trecho em túnel sofreu acréscimos e decréscimos de quantitativos, bem como inclusão de novos serviços, com impacto líquido no orçamento de R\$ 81,5 milhões, montante que representa 124,44% de aumento em relação ao valor do túnel previsto no contrato (que era de R\$ 65.489.437,32 após ajustes realizados pelo primeiro aditivo).

586. Observe-se que apenas as alterações relativas ao macroitem ‘túnel’ já representam acréscimos de 27,57% do valor do contrato (após primeiro aditivo), superando aos limites permitidos pela legislação.

587. O quarto termo aditivo (210/2017), assinado em 19/12/2017, teve por objeto a prorrogação do prazo de execução contratual em 24 meses, estipulando nova vigência para dezembro/2019. Não houve modificações de quantitativos ou serviços, tendo o contrato permanecido com o valor estabelecido pelo 3º aditivo, R\$ 353.098.851,83.

588. Sobre os valores associados às alterações promovidas no Contrato SA.200.2.236/2013, cabe a reprodução de trecho do relatório de fiscalização (peça 54, p. 27) que faz referência a documento elaborado pela prefeitura contratante a título de justificativas para celebração do terceiro termo aditivo (peça 20):

‘174. Em termos de custos, as modificações do projeto básico acarretaram, considerando os acréscimos e reduções de quantitativos e as supressões e inclusões de novos serviços, acréscimos líquidos em sete grupos de serviços, no total de R\$ 108,1 milhões, que equivalem a 36,6% do valor inicial do contrato (Evidência 2, p. 29) [peça 20, p. 29]. O maior impacto ocorreu no custo do túnel e dos poços de emboque que, juntos passaram de R\$ 65,5 milhões para R\$ 147,0 milhões – aumento de 124,4% em relação ao valor licitado dos itens.

175. Esses acréscimos foram compensados, em parte, com a redução do escopo da obra, mediante a eliminação total da galeria complementar, eliminação de 69,8% das obras de microdrenagem e redução dos custos de interferências em 83,5% do inicialmente previsto, totalizando, no conjunto desses itens, redução de R\$ 50,6 milhões, equivalentes a 17,1% do valor inicial da obra.

176. Ainda que não se possa assegurar que a totalidade das alterações decorreram de falhas no projeto, esses números constituem uma evidência de que as falhas e inadequações do projeto básico licitado eram significativas. Ou seja, a obra sofreu redução significativa de seu escopo original, da ordem de quase 20%, e ainda assim ficou 20% mais cara do que o inicialmente

contratado.’

589. O assunto foi objeto de instrução anterior desta AudUrbana, na qual foram detidamente considerados os argumentos trazidos pelo consórcio executor das obras e pelo MCidades (peça 178, p. 34-42). Nota-se que as manifestações apresentadas sobre o assunto, em essência, se consubstanciam em retórica que defende a natureza qualitativa e excepcional das alterações realizadas, em busca de amparar a extrapolação dos limites legais na Decisão 215/1999-TCU-Plenário.

590. Como sabido, a Decisão TCU 215/1999 elenca seis requisitos que devem estar presentes, de forma cumulativa, para que sejam admitidas alterações em limites superiores aos estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993. Dentre esses requisitos, interessa especialmente à presente discussão aquele que versa sobre a necessidade de que as alterações pretendidas sejam decorrentes de ‘fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial’.

591. Na situação sobre análise, não devem ser reconhecidas as alegações sobre a imprevisibilidade dos fatos ensejadores dos acréscimos e supressões narrados, visto que tais alterações decorrem da deficiência das estimativas de serviços na planilha orçamentária licitada – em função essencialmente da utilização de projeto básico inapto à caracterização das obras.

592. A impossibilidade de aplicação da Decisão TCU 215/1999 à situação em comento já havia sido registrada no próprio relatório de fiscalização. Esse entendimento foi robustecido pela instrução anterior desta AudUrbana, da qual se extrai o seguinte comentário (peça 178, p. 38):

‘286. Ocorre que os documentos relativos às solicitações para formalização do 2º e do 3º Termos Aditivos ao Contrato SA 200.0 n. 23/2013 [na presente instrução foi adotada a identificação ‘SA.200.2.236/2013’] evidenciam que a maioria das justificativas, senão todas, recaíram sobre deficiências no projeto básico que serviu de base para o certame.’

593. Além disso, ao longo de todo o Subtópico C.5.1 desta instrução, foram pontuadas diversas deficiências do projeto básico que evidenciam sua inadequação para caracterização do empreendimento licitado. Assim, corrobora-se o entendimento de que os expressivos valores associados às volumosas alterações contratuais tratadas no presente subtópico não podem, de forma alguma, ser associados a alterações de natureza qualitativa ou decorrentes de fatores imprevisíveis.

594. Por mais dispendioso que seja retomar pontos já tratados no Subtópico C.4.1, registra-se que não pode ser considerado imprevisível, por exemplo, a inadequação dos serviços contratados às condições de execução quando se optou pela utilização de projeto que não contemplava (i) a adequada caracterização geológica do solo a ser escavado e (ii) o levantamento da existência de interferências no local da obra.

595. O mesmo raciocínio é válido para diversos serviços essenciais que deveriam constar do projeto original, mas não foram previstos na licitação, tendo que ser aditivados posteriormente no contrato celebrado, a exemplo dos itens (i) ‘transporte de rocha’, (ii) ‘escavação de material de 3ª categoria pelo método NATM’, (iii) ‘instrumentação’ e (iv) ‘rede de utilidades’ para execução do túnel. Esses casos, claramente, não tratam de alterações qualitativas do contrato.

596. Frise-se que as excessivas alterações narradas nesta análise apenas reafirmam o protagonismo das deficiências do projeto na maior parte das irregularidades tratadas nos presentes autos. Não se pode assentir que no atual estágio tecnológico em que se encontra a engenharia civil venha ser considerado inerente à imprevisibilidade da evolução de obras, por exemplo, que um elemento projetado venha a ser objeto de aumento de serviços que, em termos financeiros, corresponda a 124,44% do valor previsto originalmente, como se verificou no caso do túnel comentado no parágrafo 585.

597. Reforce-se que, em diversos julgados desta Corte de Contas, assentou-se

entendimento de que alterações originárias de deficiências de projeto básico não se encontram amparadas pela Decisão TCU 215/1999. Nesse sentido destaca-se o trecho do Voto do Acórdão 89/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo:

Se a revisão for decorrente de projeto básico deficiente (situação comum), a possibilidade de ultrapassagem dos aditamentos aos limites do art. 65 da Lei de Licitações estaria já maculada. Bastaria, ao contrário, realizar um projeto básico sem qualquer elemento. Todas as alterações decorrentes seriam então ‘imprevisíveis’. Padece de razoabilidade o raciocínio.

598. Cabe registro ainda que as alterações contratuais em comento estão associadas a indícios de irregularidade conhecida como ‘jogo de planilha’, que se caracteriza pela ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em desfavor da administração contratante, em decorrência de acréscimos quantitativos dos itens orçamentários com sobrepreço. Sobre o assunto, assim pontuou o relatório de fiscalização (peça 54, p. 10):

‘35. No caso em tela, comparou-se a situação do contrato em sua configuração inicial com a sua configuração após 3º termo aditivo, chegando-se a conclusão que houve aumento do sobrepreço inicialmente existente, que era de 19,05% e passou para 40,04%, conforme demonstrado no Apêndice G [peça 54, p. 56] (bem como na Evidência 6 [peça 24]). Este fato fere frontalmente o art. 14, *caput*, do Decreto 7.983/2013.

(...)

37. Representativos deste caso são os serviços de concreto projetado, enfilagem e escavação de material de 3ª categoria (para o reservatório). Conforme se constata na planilha acima referenciada, esses três itens foram contratados por preços superiores aos preços de referência em mais de 200% e, após o 3º aditivo, tiveram seus quantitativos majorados, também, em mais de 200%. A escavação sofreu aumento de 1.653,51% no seu quantitativo inicial – registre-se que as alterações contratuais são objeto de achado específico deste relatório. (grifou-se)’

599. Para demonstrar a ocorrência de jogo de planilha, foi elaborado o Apêndice G do relatório de fiscalização (peça 54, p. 56), o qual apresenta sete itens de serviços para os quais foram verificados sobrepreços relevantes associados a expressivas porcentagens de acréscimos. Em instrução processual anterior (peça 178, p. 33-34), os apontamentos da equipe de fiscalização quanto à existência dessa irregularidade foram corroborados. Nesse mesmo sentido, a presente peça processual apresenta, no Apêndice F, similar levantamento dos acréscimos contratuais – já resumidamente expostos na Tabela 24 – os quais reforçam a constatação da prática irregular analisada.

Pressupostos de responsabilização

600. Neste cenário, a conduta passível de responsabilização se constitui em aprovar o orçamento do terceiro termo aditivo ao Contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações implicaram, de forma acumulada, supressões de 57,11% e acréscimos de 76,48% em relação ao valor original do contrato, extrapolando os limites impostos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem observar os requisitos de excepcionalidade, imprevisibilidade e vantagem para a Administração exigidos pela Decisão TCU 215/1999.

601. Considerando a materialidade das alterações contratuais, avalia-se que a celebração do terceiro termo aditivo também configura situação vedada pela Súmula TCU 261, com transcrição a seguir:

‘Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.’

602. Além dos critérios específicos infringidos (arts. 3º, 4º, 6º e 14 do Decreto 7.983/2013 e arts. 62 e 63, § 1º, inciso II, da Lei 4.320/1964), conclui-se que a situação narrada representa violação a critérios mais amplos, a exemplo de princípios positivados no art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 8.666/1993, dentre os quais destacam-se os da legalidade, da

probidade administrativa e da economicidade (este último, implícito).

603. Considerando o valor global do contrato, tem-se que os limites legais de alterações contratuais foram excedidos com a celebração do terceiro termo aditivo, subsidiado pelos documentos relacionados a seguir:

a) autorizações para realização de alteração contratual, que veio a ser formalizada pelo terceiro termo aditivo, baseada em planilha orçamentária contendo itens com sobrepreço, assinadas pelo Sr. Brasil Rodrigues (peça 20, p. 43) e pelo Sr. Flavio Souto Casarini Junior (peça 20, p. 45); e

b) assinatura do terceiro termo aditivo (n. 164/2016), pelo Sr. Flavio Souto Casarini Junior (peça 476, p. 52-55).

604. Dessa forma, atribuem-se os atos que promoveram a extrapolação dos limites impostos no art. 65 da Lei 8.666/1993 aos senhores (i) Flávio Souto Casarini Júnior, que ocupou o cargo de Secretário de Serviços Urbanos em substituição da PMSBC, de 1/1/2013 a 31/12/2016; e (ii) Brasil Rodrigues dos Santos, que ocupou o cargo de Diretor do Departamento de Macrodrenagem, no período de 15/6/2012 até 31/12/2016.

605. A extrapolação dos limites legais de alterações contratuais decorreu dos acréscimos e supressões de quantitativos de serviços formalizadas pelo terceiro termo aditivo, cujos termos foram aprovados por meio de documentação citada no parágrafo 603; restando assim evidenciado o nexo de causalidade entre a conduta dos agentes e a amplificação do sobrepreço existente, decorrente do jogo de planilha.

606. Para análise da culpabilidade, considera-se que, apesar de a conduta dos gestores ter sido lastreada em relatório emitido pela empresa contratada para gerenciar as obras, que se manifestou favorável à celebração do aditivo, é razoável considerar que, dada a magnitude das alterações propostas, os gestores tinham condições de verificar que a celebração do terceiro aditivo extrapolaria os limites permitidos pela legislação, bem como não se enquadrava nas condições de exceção estipuladas pela Decisão TCU 215/1999, em especial por não estarem presentes na situação o requisito da imprevisibilidade.

607. Também se mostrava plenamente possível verificar que a proposta implicava alterações substanciais no projeto inicial, a exemplo da exclusão de toda uma galeria e inclusão de diversos itens, com potencial de implicar quebra da isonomia da licitação e da vinculação ao instrumento convocatório.

608. Nessa esteira, entende-se que o art. 22 da LINDB, que determina a consideração das circunstâncias práticas que envolvem a conduta do agente público, não ampara os gestores identificados no parágrafo 604, pois, embora dispusessem de informações e atribuições para tanto, deixaram de prevenir ou corrigir irregularidades evidentes.

609. Assim, diante dos fatos narrados e da materialidade dos recursos envolvidos, conduta diversa seria esperada dos responsáveis em comento, que contemplaria a avaliação consubstanciada e abrangente, dedicada especialmente à demonstração da compatibilidade das alterações à legislação e jurisprudência aplicáveis.

610. Vale observar, nesse sentido, que não era tecnicamente inviável, ao menos em princípio, que alguns serviços novos ou que tiveram seus quantitativos consideravelmente ampliados por ocasião do 3º TA compusessem o escopo de uma licitação específica, complementar, com o objetivo de evitar que o contrato em comento ultrapassasse o limite legal de alterações. Como exemplos mais claros, citam-se os serviços (i) ‘transporte de terra além do 1ºkm’, acrescido em 64%, correspondente a mais de R\$ 13,6 milhões em valores do contrato; (ii) ‘escavação em material de 3ª categoria’ (a céu aberto, para o reservatório e não para no túnel), acrescido em 1.653,51%, totalizando aproximadamente R\$ 18,5 milhões; e (iii) ‘transporte de rocha’, item novo, incluído em valor superior a R\$ 10,2 milhões (Apêndice F).

611. Somente os três itens listados foram responsáveis por aumento de mais de R\$ 42

milhões no contrato. Repise-se que são atividades que não constituem serviços impassíveis de serem prestados de forma complementar por outra(s) empresa(s) que não a contratada para a execução da obra como um todo. Não se vislumbra qualquer prejuízo técnico na sua eventual realização por outra prestadora, até porque se referem a serviços sem qualquer complexidade (transporte e escavação a céu aberto) – diferentemente do que poderia se argumentar para alguns outros serviços, tais como a execução de enfilagens e de escavação no túnel. Tratam-se, inclusive, de serviços que normalmente são subcontratados pela empreiteira da obra e, não raras vezes, para diversas empresas (notadamente os serviços de transporte).

612. De todo o exposto, propõe-se a realização de audiência dos gestores identificados no parágrafo 604, para que apresentem suas razões de justificativa por aprovarem o orçamento do 3º Termo Aditivo ao Contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações envolveram supressões de 57,11% e acréscimos de 76,48% em relação ao valor original do contrato, extrapolando os limites impostos no art. 65 da Lei 8.666/1993, e sem respaldo na excepcionalidade estabelecida pela Decisão TCU 215/1999, bem como configurando alterações substanciais no projeto licitado, em infração à jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU 261.

C.5.5. Afastamento da responsabilidade de outros agentes

613. Especificamente sobre a responsabilização dos agentes envolvidos nos fatos objeto dos presentes autos, cabe o registro que o assunto foi inicialmente tratado no relatório de fiscalização e objeto de reavaliação em instrução anterior (peça 178), na qual pontuou-se que, em razão da maior maturidade processual então adquirida, a matriz de responsabilização foi revisada (peça 178, p. 49-52), propondo-se:

a) a exclusão da responsabilidade dos Srs. Tarcísio Secoli, ex-Secretário de Serviços Urbanos, e Flavio Souto Casarini Junior, ex-Secretário de Serviços Urbanos em substituição, em relação ao sobrepreço/superfaturamento detectado, pois entendeu-se que os gestores tomaram suas decisões com base nos subsídios técnicos fornecidos pelo Diretor de Macrodrenagem, o qual figura entre os responsabilizados na presente análise;

b) o reconhecimento de atenuante de culpabilidade relacionada à indisponibilidade, à época, dos serviços do Sicro utilizados pela equipe de auditoria para a retroação deflacionária (81% do sobrepreço encontrado), para os Srs. Brasil Rodrigues dos Santos e Sebastião Vaz Junior; e

c) o registro de agravante de culpabilidade para os Srs. Brasil Rodrigues dos Santos e Sebastião Vaz Junior pela evidência, constante em memorial descritivo de maio de 2012, de que a cota da geratriz inferior do túnel poderia chegar até 19 m. Com isso, o projeto básico não deveria ter sido aprovado utilizando sondagens de setembro de 2011 que atingiram a cota 15,45 m sem justificativas (caracterizando sondagens insuficientes facilmente identificáveis).

614. Na presente instrução, consideram-se apropriadas as retificações das responsabilidades propostas em instrução anterior, voltando-se a análise à responsabilização dos demais agentes cujas condutas estão associadas às irregularidades tratadas no relatório de fiscalização – atentando-se especialmente aos termos do despacho do ministro relator (reproduzidos no parágrafo 27).

615. Deixa-se registrado que os argumentos da documentação apresentada pelo Sr. Tarcísio Secoli em 28/5/2024 (peças 450-452), que trataram especificamente da culpabilidade do referido gestor, não são trazidos à presente instrução, tendo em vista o acolhimento do entendimento anterior no sentido de afastar sua responsabilidade pelos fatos sob análise. Outros argumentos daquela documentação, que versam sobre os serviços para os quais foram apontados superfaturamento, foram abordados ao longo da análise do Subtópico C.4.

616. Em relação ao Sr. Flavio Souto Casarini Junior, observa-se que sua responsabilidade foi afastada apenas em relação ao superfaturamento (Subtópico C.5.1), figurando o gestor como responsável pelas irregularidades relacionadas às alterações contratuais, objeto do Subtópico C.5.4.

D. CONCLUSÃO

617. As irregularidades objeto dos presentes autos versam sobre distintas questões técnicas e jurídicas, abrangendo temas como pré-qualificação, formação de preços dos serviços licitados, condução do certame originário, fiscalização do contrato, pagamentos de medições e termos aditivos celebrados.

618. Especialmente as irregularidades relacionadas à restrição à competitividade do certame, à ocorrência de relevante superfaturamento de serviços contratados e aos acréscimos substanciais nos quantitativos de serviços com sobrepreço caracterizam relevantes indícios de que variados atos relacionados à condução do empreendimento tenham atendido a motivações contrárias ao interesse público.

619. Nesse sentido, cabe rememorar a existência de graves indícios de corrupção que pairam sobre a licitação, contratação e gestão do empreendimento em comento, incluindo depoimento de um ex-presidente da OAS, no qual afirma a existência de esquema ilícito que teria garantido que o Consórcio Centro Seco viesse a se sagrar vencedor do certame em questão (assunto amplamente noticiado por distintos veículos de comunicação, a exemplo do conteúdo disponível no site <https://oglobo.globo.com/politica/leo-pinheiro-acusa-luiz-marinheiro-de-fraude-em-licitacao-no-abc-22740370>, consultado em 14/7/2025).

620. O mesmo empreendimento também foi vinculado a um esquema de pagamentos mensais de propina, entre os anos de 2010 e 2014, conforme delação homologada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de um ex-superintendente da empresa consorciada OAS. Esse assunto também foi amplamente noticiado no ano de 2019, podendo-se citar os conteúdos dos sites (consultados em 7/10/2024), (i) <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2019/08/oas-delata-r-12-milhoes-de-propinas-em-sao-bernardo.html>; (ii) <https://istoe.com.br/oas-delata-r-12-mi-de-propinas-em-s-bernardo/> e (iii) <https://saobernardodocampo.info/37525/ex-executivo-oas-delata-propinas/>.

621. Ainda que os elementos constantes dos presentes autos não permitam vincular de forma direta e inequívoca o superfaturamento e outras irregularidades apuradas aos supostos esquemas ilícitos, a análise conjunta dos aspectos comentados nestes autos aponta para fortes indícios de que recursos públicos investidos na contratação em comento tenham, de fato, servido a propósitos distintos de sua função social.

622. Conforme exposto na introdução e no histórico desta instrução, desde a realização da fiscalização originária, inserida ainda no âmbito do Fiscobras 2018, os presentes autos já acumularam diversas análises técnicas. Tais análises incluíram diligências junto aos órgãos auditados, bem como várias fases de contraditório por parte dos envolvidos. No atual estágio avançado dos autos, a presente instrução busca recuperar elementos técnicos e processuais que embasaram análises antecedentes, além de abordar de forma mais consubstanciada aspectos remanescentes do escopo analisado, com o objetivo de viabilizar o julgamento de mérito dos autos.

623. Neste contexto, o exame técnico da presente instrução teve início com o Subtópico C.2, que tratou da avaliação do cumprimento do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, o qual, ao referendar a decisão cautelar do ministro relator, estabeleceu que os valores a serem pagos pela execução do Contrato SA.200.2.236/2013 deveriam ser limitados aos preços unitários referenciais apresentados no Relatório de Fiscalização 177/2018.

624. Em relação a esse assunto, foi verificada a retenção de R\$ 38.507.452,76 no total das medições do contrato, montante que, à época da publicação do citado acórdão, ainda não havia sido aferido e desbloqueado pela Caixa Econômica Federal. Esse valor corresponde ao valor calculado com base nos critérios estabelecidos no referido Relatório de Fiscalização, conforme demonstrado no Apêndice A desta instrução.

625. Esclarece-se que houve alteração dos valores utilizados como paradigmas de preços de alguns dos serviços avaliados, razão pela qual o montante do superfaturamento apresentado

na presente instrução difere daquele estimado originalmente. Nessa linha, a proposta de encaminhamento desta instrução contempla o registro do cumprimento da medida cautelar referendada pelo item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário.

626. No entanto, em função da identificação de movimentações financeiras realizadas pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo para o pagamento de valores referentes a faturas do Contrato SA.200.2.236/2013, que não foram considerados aferidos e/ou desbloqueados pela mandatária – não sendo caracterizados, portanto, como recursos pertencentes ao instrumento de repasse da União –, formula-se proposta para notificação dessa situação aos órgãos de controle competentes para fiscalizar a aplicação de recursos de origem municipal.

627. Em sequência, o Subtópico C.3 tratou de questões de caráter mais geral levantadas pelo Consórcio Centro Seco em suas manifestações, a exemplo de contestações relativas ao rito processual adotado e aos procedimentos empregados nos apontamentos sobre os preços contratados. Com o acréscimo de novos elementos aos entendimentos já consignados em análises anteriores desta AudUrbana, concluiu-se, ao final daquele subtópico, pela inexistência de falhas na condução dos autos, não se identificando quaisquer prejuízos ao contraditório ou à ampla defesa das partes envolvidas.

628. No Subtópico C.4, que tratou especificamente de superfaturamento de serviços pagos, a análise concentrou-se nas últimas manifestações apresentadas pelo Consórcio Centro Seco. Em reforço a alegações já examinadas em peças anteriores desta AudUrbana, tais manifestações trouxeram Composições de Preço Unitário (CPU) encaminhadas extemporaneamente, em 9/7/2020, diretamente ao gabinete do relator.

629. Com base nessas composições — as quais, segundo a manifestação, teriam sido elaboradas com fundamento em parâmetros do projeto *as built*, desenvolvido na etapa de finalização das obras (datado de 2019) — o consórcio buscou justificar preços constantes da proposta originalmente apresentada no ano de 2013, por ocasião da licitação.

630. Nesse contexto, o reiterado inconformismo do consórcio em relação aos entendimentos anteriores desta unidade técnica justificou análise individualizada dos serviços questionados, com o intuito de eliminar eventuais fragilidades nos critérios adotados para a formação dos preços de referência. Assim, em subtópicos específicos para cada serviço contestado, a análise técnica refuta a maioria dos argumentos trazidos pelo consórcio, apresentando-se ao final uma síntese das incongruências identificadas nos argumentos do manifestante (Subtópico C.4.12).

631. Salvo exceções destacadas nas análises individualizadas, considera-se que, em sua maioria, os parâmetros apresentados (ou reapresentados) pelo consórcio não se mostram compatíveis com as especificações e requisitos técnicos dos serviços avaliados, tampouco se coadunam com os princípios de eficiência, economicidade e regularidade que devem nortear a execução dos serviços contratados.

632. Ademais, verifica-se que diversas das CPU apresentadas ao relator divergem substancialmente daquelas composições que, ao menos em tese, teriam servido de base para a formulação da proposta do consórcio à época da licitação. Nesse aspecto, a mutabilidade dos parâmetros apresentados para os serviços sob análise sugere a intenção de forjar justificativas de forma extemporânea, com vistas a alcançar artificialmente os preços praticados na contratação, mediante método de ‘conta de chegada’.

633. Por outro lado, em razão do reconhecimento da plausibilidade de alguns dos argumentos específicos trazidos nas últimas manifestações do Consórcio Centro Seco, foram realizados ajustes nos critérios e nos valores relacionados ao superfaturamento apontado em análises antecedentes desta AudUrbana – o que se aplica aos serviços tratados nos Subtópicos C.4.5, C.4.6, C.4.9 e C.4.10.

634. Frise-se, entretanto, que as alterações promovidas em alguns dos paradigmas de

preços de serviços não acarretaram impacto relevante nos apontamentos anteriormente registrados quanto à existência de expressivo superfaturamento dos serviços contratados. Dessa forma, diante da confirmação da significativa discrepância entre os preços praticados na contratação e os valores de referência apurados, conclui-se que o quadro geral delineado em análises anteriores permanece inalterado.

635. Considerando os fatos narrados e a materialidade dos valores de superfaturamento apurados, conclui-se pela existência de conduta antijurídica, que envolve agentes públicos e o Consórcio Centro Seco, os quais devem ser alvos de medidas de ressarcimento e penalidades inseridas no campo de competências deste TCU.

636. Nessa esteira, o Subtópico C.5 dedicou-se à apresentação dos montantes consolidados do dano ao erário (Subtópico C.5.1). Com base nos novos paradigmas de preços e nas retenções de valores efetivadas pela Caixa, em atendimento à determinação cautelar deste Tribunal, o superfaturamento – entendido como o valor efetivamente pago ao consórcio acima dos preços de referência considerados nesta análise – foi calculado em R\$ 49.512.256,07 (a preços originais da época da contratação), quantia apresentada de forma mais detalhada no Apêndice E.

637. No Apêndice G são demonstrados os valores atribuídos a cada um dos agentes públicos que, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, respondem pelo montante superfaturado. Em complemento, o Apêndice H apresenta as datas-bases para o estabelecimento do débito. Ressalte-se que, tanto para a apuração do superfaturamento quanto para a definição dos débitos e respectivas datas-base, observou-se, de forma prioritária, o princípio do conservadorismo.

638. No Subtópico C.5, além da consolidação de análises anteriores, foram empreendidos novos esforços para elencar aspectos técnicos, legais e evidências que fundamentam a proposta de realização de audiências dos agentes públicos responsáveis pelas seguintes irregularidades: projeto básico deficiente (Subtópico C.5.2); restrição à competitividade do certame (Subtópico C.5.3); e alterações contratuais não respaldadas pela legislação regente (Subtópico C.5.4).

639. Com relação a todo o exposto, é importante destacar que as análises contidas nesta instrução dispensaram especiais esforços ao atendimento dos termos do Despacho do Ministro Relator, transcritos no parágrafo 27, contemplando os elementos necessários para quantificação de dano e a atribuição de responsabilidades, com a devida exposição das condutas dos agentes envolvidos. Nessa perspectiva, considera-se que os autos se encontram devidamente municiados dos requisitos necessários para realização das audiências e citações dos responsáveis.

640. No entanto, pelos termos dos arts. 10 e 47 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992), entende-se que o ato de citação deve ocorrer no âmbito de Tomada de Contas Especial (TCE). Dessa forma, a proposta de encaminhamento formulada contempla a conversão destes autos em TCE com o mandamento para que, no âmbito do processo que vier ser instaurado, sejam realizados os atos de citação e de audiência dos responsáveis.

641. Considerando a necessidade de apuração quanto à possível ocorrência de ilícitos penais relacionados à licitação e à execução contratual, notadamente aqueles então tipificados nos arts. 90 e 92 da Lei 8.666/1993 (posteriormente transpostos para o Código Penal com a vigência da Lei 14.133/2021), propõe-se o encaminhamento de cópia dos presentes autos ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 16, inciso IV, da Lei 8.443/1992, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, no âmbito de sua competência institucional.

642. Com o encaminhamento proposto em relação ao conjunto de irregularidades narradas, almeja-se solução que concilia o cumprimento do regular rito procedimental com a racionalidade e a economia processual, sem acarretar quaisquer prejuízos aos princípios do contraditório ou da ampla defesa dos envolvidos.

E. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

643. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar cumprida a determinação cautelar do item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (nos termos das análises apresentadas no Subtópico C.2), registrando-se que a retenção de valores realizada pela mandatária deve ser considerada em caráter definitivo – sendo os montantes retidos deduzidos do cômputo do superfaturamento apurado no Contrato SA.200.2.236/2013;

b) converter o presente processo em Tomada de Contas Especial (TCE), com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, no art. 252 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014, constituindo-se processo específico que contenha, no mínimo, os seguintes elementos: Relatório de Fiscalização (peça 54), Despacho de Autoridade (peça 57), Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário (peça 68), Instruções (peças 178 e 457), bem como as planilhas correspondentes aos itens não digitalizados vinculados às peças 401 e peça 484;

c) realizar, no âmbito da TCE a ser instaurada, as citações das pessoas físicas e jurídica a seguir relacionadas, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da União as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas-bases (Apêndice H) até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, quanto às irregularidades detalhadas a seguir (conforme análise trazida no Subtópico C.5.1):

c.1) Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20/5/2011 até 1/1/2013, e Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC, de 15/6/2012 até 31/12/2016, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, pelo valor de R\$ 13.330.734,29, em decorrência da aprovação do orçamento de referência da Concorrência 10.007/2012, do qual origina o superfaturamento de serviços do Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado (conforme demonstrado no Subtópico C.4 e no Apêndice G); e

c.2) Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20/5/2011 até 1/1/2013, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, pelo valor de R\$ 36.181.521,78, em decorrência da aprovação dos orçamentos constantes do 2º e 3º termos aditivos ao Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado (conforme demonstrado no Subtópico C.4 e no Apêndice G);

d) realizar, no âmbito da TCE a ser instaurada, as audiências dos responsáveis abaixo indicados, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa sobre as seguintes irregularidades:

d.1) Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC de 15/6/2012 até 31/12/2016:

(i) por ter aprovado o projeto básico da Concorrência n. 10.007/2012, eivado de diversas deficiências, como a insuficiência de estudos preliminares, a utilização de cadastro desatualizado das redes de águas pluviais e a definição equivocada ou insuficiente dos serviços necessários à execução da obra, fatores que impactaram de forma significativa o andamento do empreendimento, gerando, entre outros efeitos, a necessidade de celebração de diversos aditivos, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e ao art. 47 da Lei 8.666/1993, à NBR 8044/1983 e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 725/2016-TCU-Plenário (conforme análise apresentada no Subtópico C.5.2);

(ii) por ter aprovado o edital da Concorrência n. 10.007/2012, com cláusulas restritivas à



habilitação técnico-operacional das licitantes, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, inciso I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU n. 263 e dos Acórdãos 2.063/2006, 1.390/2010 e 342/2012, todos do Plenário (conforme análise apresentada no Subtópico C.5.3); e

(iii) por ter aprovado o orçamento do 3º Termo Aditivo ao Contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações implicaram, de forma acumulada, supressões de 57,11% e acréscimos de 76,48% em relação ao valor original do contrato, extrapolando os limites estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem respaldo na excepcionalidade estabelecida pela Decisão TCU 215/1999, além de configurar alterações substanciais no projeto licitado, em afronta à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula TCU n. 261 (assunto tratado no Subtópico C.5.4);

d.2) Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC de 20/5/2011 até 1º/1/2013:

(i) por ter aprovado o projeto básico da Concorrência n. 10.007/2012, eivado de diversas deficiências, como a insuficiência de estudos preliminares, a utilização de cadastro desatualizado das redes de águas pluviais e a definição equivocada ou insuficiente dos serviços necessários à execução da obra, fatores que impactaram de forma significativa o andamento do empreendimento, gerando, entre outros efeitos, a necessidade de celebração de diversos aditivos, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e ao art. 47 da Lei 8.666/1993, à NBR 8044/1983 e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 725/2016-TCU-Plenário (conforme análise apresentada no Subtópico C.5.2); e

(ii) por ter aprovado o edital da Concorrência n. 10.007/2012, com cláusulas restritivas à habilitação técnico-operacional das licitantes, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, inciso I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU n. 263 e dos Acórdãos 2.063/2006, 1.390/2010 e 342/2012, todos do Plenário (conforme análise apresentada no Subtópico C.5.3);

d.3) Sr. Flávio Souto Casarini Júnior, Secretário de Serviços Urbanos em substituição da PMSBC de 1/1/2013 a 31/12/2016, por ter aprovado o orçamento do 3º Termo Aditivo ao Contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações implicaram, de forma acumulada, supressões de 57,11% e acréscimos de 76,48% em relação ao valor original do contrato, extrapolando os limites impostos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem observância dos requisitos fixados pela Decisão TCU 215/99, bem como implicando alterações substanciais no projeto licitado, em infração à jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU n. 261 (assunto tratado no Subtópico C.5.4);

e) encaminhar cópia dos presentes autos ao Ministério Público Federal (MPF), nos termos do art. 16, inciso IV, da Lei 8.443/1992, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, no âmbito de sua competência institucional, tendo em vista a possível ocorrência de ilícitos penais relacionados à licitação e à execução contratual, notadamente aqueles previstos nos arts. 90 e 92 da Lei 8.666/1993, à época vigentes, e atualmente disciplinados pelo Código Penal, com o advento da Lei 14.133/2021;

f) comunicar ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), disponibilizando cópia de Relatório, Voto e Acórdão do TCU, para as providências que entenderem cabíveis, que, com recursos próprios da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo-SP, foram realizados pagamentos ao Consórcio Centro Seco, relativos à execução do Contrato SA.200.2.236/2013 (obras de macrodrenagem na bacia hidrográfica do Ribeirão dos Meninos), em valores superiores aos preços paradigmas adotados por este Tribunal;

g) cientificar o atual titular do Ministério das Cidades acerca da conversão do processo em Tomada de Contas Especial, com base no § 4º do art. 18 da Instrução Normativa TCU 98/2024 e no art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU; e



h) apensar os presentes autos à Tomada de Contas Especial a ser autuada conforme proposta indicada no item ‘c’, em observância ao disposto no art. 41 da Resolução TCU 259/2014.”

É o relatório.

Voto

Em exame, fiscalização da execução das obras de macrodrenagem realizadas para redução do risco de inundações na bacia hidrográfica de Ribeirão dos Meninos, município de São Bernardo do Campo/SP.

2. O empreendimento, conhecido na localidade como “Piscinão do Paço”, que abrange a construção de um sistema de galerias e reservatório de retenção de águas pluviais para recuperar a capacidade de absorção das chuvas e evitar enchentes na região central da cidade, foi objeto de termo de compromisso⁴ firmado entre o município de São Bernardo do Campo/SP e a União, em 16.10.2013, por intermédio do Ministério das Cidades (extinto), tendo como agente financeiro operacionalizador a Caixa Econômica Federal.
3. O plano de trabalho previa investimentos federais de R\$ 204.633.150,00 e contrapartida municipal no valor de R\$ 100.359.001,54⁵.
4. Para a execução das obras, foi realizada licitação na modalidade concorrência⁶, vencida pelo consórcio Centro Seco, formado pela Construtora OAS S/A e pela Serveng Civilsan S/A – Empresas Associadas de Engenharia.
5. O contrato⁷ foi celebrado em 19.12.2013, no valor de R\$ 296.899.634,57, para ser executado em 36 meses.
6. Ao longo da execução, foram celebrados cinco termos aditivos⁸, elevando-se o valor do contrato para R\$ 370.688.048,54⁹.
7. A equipe de auditoria¹⁰, realizada no âmbito do Fiscobras 2018, registrou os seguintes achados¹¹:

“I. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, com indícios de sobrepreço global no valor de R\$ 100.956.548,23, dos quais R\$ 88.828.597,65 já se encontravam medidos e pagos, constituindo superfaturamento;

II. Restrição à competitividade da licitação;

III. Projeto básico deficiente; e

IV. Acréscimos e supressões em percentuais superiores aos limites legalmente permitidos, com um volume de acréscimos acumulados de 76,82% (divididos, pelos jurisdicionados, entre 24,12% de acréscimos quantitativos e 52,70% de acréscimos qualitativos) e volume de supressões acumuladas de 57,36%.”

⁴ Termo de compromisso 0416.279-69/2013, Siafi n. 678545, peça 176.

⁵ Peça 176, p. 4, cláusula 4.

⁶ Concorrência 10.007/2012, edital de 28.9.2012, peça 51, retificado em 15.3.2013 (peça 52). Orçamento base R\$ 300.099.875,73.

⁷ Contrato SA. 200.0 n. 236/2013, peça 42.

2. ⁸ 1º termo aditivo, peça 476, p. 27 a 48; 2º termo aditivo, peça 476, p. 49 a 51; 3º termo aditivo, peça 476, p. 52 a 55; 4º termo aditivo, peça 476, p. 56 a 57; 5º termo aditivo, peça 455.

⁹ Peça 455, p. 2.

¹⁰ Autorizada pelo acórdão 843/2018-Plenário e realizada no período de 21.5.2018 a 1º.7.2018.

¹¹ Relatório de fiscalização 177/2018, peça 54, p. 31 a 33.



8. Em razão do achado I, o Tribunal, em 4.10.2018, expediu medida cautelar¹² determinando à unidade jurisdicionada que, nas medições pagas com recursos da União, os valores dos serviços fossem limitados aos preços unitários adotados como referência no relatório de auditoria.
9. Em relação aos achados II, III e IV, foi realizada oitiva¹³ do consórcio construtor, da Caixa, do MCidades e da prefeitura de São Bernardo do Campo.
10. Após análise das respostas às oitivas¹⁴, da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica), em instrução¹⁵ datada de 17.4.2020, asseverou que “um conjunto de medidas da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo efetivamente restringiu o caráter competitivo da licitação analisada”¹⁶.
11. Nessa mesma instrução, foram ratificados apontamentos feitos anteriormente sobre lacunas do projeto básico, restrições à competitividade, alterações contratuais irregulares e superfaturamento de R\$ 85.478.470,32, até a 39ª medição.
12. Em virtude da ausência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para comprovação do dano e caracterização das responsabilidades, determinei¹⁷, em 28.7.2020, reanálise das oitivas encaminhadas e de elementos complementares juntados ao processo pelo consórcio.
13. Na sequência, a AudUrbana elaborou nova instrução¹⁸, datada de 12.8.2022, na qual consignou:

“Pelas informações apresentadas, verifica-se que as obras do empreendimento se encontram finalizadas, desde o ano de 2019, conforme o respectivo termo de recebimento provisório (peça 203, p. 62-65), lavrado em 28/11/2019, que registra que, durante toda a vigência contratual, teriam sido celebrados 5 aditivos e realizadas 59 medições de serviços (peça 203, p. 67-68).

11. No entanto, compulsada a documentação acima citada, constata-se que não estão presentes os elementos referentes à fase final da contratação, cujo conhecimento se faz necessário ao atingimento dos objetivos dos presentes autos, conforme destacado no derradeiro despacho do relator (peça 201), especialmente, com vistas à:

a) verificação do cumprimento do item do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário que determinou cautelarmente que, nas medições a serem pagas com recursos da União, os valores dos serviços fossem limitados aos preços unitários adotados como referência no relatório de fiscalização, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito das questões apresentadas (conforme comentado parágrafo 6); e

b) quantificação e identificação dos responsáveis por eventuais danos ao erário, que dependeriam da precisa apuração dos serviços medidos e pagos durante toda a vigência contratual – cabendo registrar que o relator deste processo já registrou entendimento de que tais elementos devem subsidiar as possíveis ações relacionadas à avaliação de responsabilidades (parágrafo 8)”

¹² Despacho deste relator (peça 57), referendado pelo acórdão 2369/2018-Plenário (peça 68).

¹³ Peças 58 a 61.

¹⁴ Peças 85 a 175.

¹⁵ Peça 178.

¹⁶ Peça 178, p. 43, item 329.

¹⁷ Peça 201, p. 4.

¹⁸ Peça 210.



14. Assim, em razão da análise acima transcrita, a unidade instrutiva requereu¹⁹ à Prefeitura Municipal os documentos necessários à conclusão dos trabalhos.
15. A documentação apresentada pelo município²⁰ não atendeu integralmente ao que foi requisitado²¹, de forma que a AudUrbana, em 16.2.2023, diligenciou a Caixa²², mandatária do instrumento de transferência, para obtenção de documentos que comprovassem os valores relativos às medições e glosas em comento.
16. Analisada a resposta²³, a unidade instrutiva concluiu²⁴, em 16.12.2024, que ainda necessitava de elementos para o adequado exame técnico da matéria, ao que se seguiu nova diligência à Caixa²⁵ e ao município de São Bernardo do Campo²⁶:
- “43. Ressalta-se que, até então, os indícios de superfaturamento decorrentes dos trabalhos de fiscalização e de instruções processuais posteriores correspondem a R\$ 85.478.470,31 (a preços históricos).
44. Do referido montante, a Caixa afirma ter realizado retenção de R\$ 38.507.545,57 (em cumprimento ao item 10.1 do Acórdão 2.369/2018-TCU-Plenário, transcrito no parágrafo 10). Esse suposto valor retido deveria ser abatido do montante total dos indícios de superfaturamento que persistirem ao final da análise dos fatos a cargo deste TCU – visto que não teria sido efetivamente pago ao consórcio executor.
45. No entanto, há indícios que parcela dessas retenções, assim como glosas de serviços, tenham sido pagos por movimentações financeiras não compreendidas no conceito de desbloqueio adotado pela Caixa. Tal conjuntura prejudica os objetivos destes autos relacionados (i) ao cálculo do montante a ser considerado para fins de superfaturamento; e (ii) à avaliação do cumprimento da decisão do TCU citada no parágrafo antecedente.
46. Nessa esteira, a proposta de encaminhamento que se segue contempla requisições, à mandatária e ao ente compromissário, de novos elementos com vistas a esclarecer e evidenciar o propósito de tais movimentações”
17. Em última instrução²⁷, ora em exame, de 1º.9.2025, a unidade instrutiva se manifesta conclusivamente sobre os achados.
18. Preliminarmente, a AudUrbana conclui que a determinação cautelar proferida no item 10.1 do acórdão 2.369/2018-Plenário foi cumprida, registrando que “a retenção de valores realizada pela mandatária deve ser considerada em caráter definitivo – sendo os montantes retidos deduzidos do cômputo do superfaturamento apurado no Contrato SA.200²⁸.2.236/2013”.
19. Quanto aos fatos apurados durante a fiscalização, ratifica os achados reportados no relatório da equipe de auditoria, quais sejam: existência de superfaturamento, deficiências do projeto básico, restrição à competitividade do certame e alterações contratuais irregulares.

¹⁹ Peça 212.

²⁰ Peças 217 a 349.

²¹ Peça 350, p. 3.

²² Peça 352.

²³ Peça 356 a 434 e 436 a 445.

²⁴ Peça 457, p. 6 e 7.

²⁵ Peça 460.

²⁶ Peça 462.

²⁷ Peça 485.

²⁸ Peça 485, p. 74, item 457.

20. A respeito do superfaturamento, relata que os preços de diversos serviços contratados²⁹ foram estipulados com base em parâmetros, insumos e custos que não condiziam com referências de serviços similares, ocorrendo três tipos de falhas de precificação:

“a) preterição indevida de referências oficiais de âmbito nacional;

b) elaboração de composições cujos preços se demonstram excessivos em face de outras referências equivalentes; e

c) cotações de serviços obtidas junto ao mercado sem a devida avaliação da compatibilidade, consistência e a razoabilidade dos preços informados”

21. Segundo a unidade instrutiva, “os preços excessivos estimados pela Administração foram praticamente reproduzidos no contrato celebrado, uma vez que a contratação se baseou na proposta apresentada pelo Consórcio Centro Seco, cujo valor global era apenas 1,07% inferior ao orçamento da Concorrência 10.007/2012”³⁰.

22. Em 9.7.2020, o Consórcio Centro Seco apresentou ao meu Gabinete elementos complementares, os quais foram avaliados pela unidade instrutiva.

23. Quanto às justificativas do Consórcio para os preços adotados em sua proposta, a unidade instrutiva se manifestou nos termos a seguir:

“628. (...) Em reforço a alegações já examinadas em peças anteriores desta AudUrbana, tais manifestações trouxeram Composições de Preço Unitário (CPU) encaminhadas extemporaneamente, em 9/7/2020, diretamente ao gabinete do relator.

629. Com base nessas composições - as quais, segundo a manifestação, teriam sido elaboradas com fundamento em parâmetros do projeto *as built*, desenvolvido na etapa de finalização das obras (datado de 2019) - o consórcio buscou justificar preços constantes da proposta originalmente apresentada no ano de 2013, por ocasião da licitação.

(...)

631. Salvo exceções destacadas nas análises individualizadas, considera-se que, em sua maioria, os parâmetros apresentados (ou reapresentados) pelo consórcio não se mostram compatíveis com as especificações e requisitos técnicos dos serviços avaliados, tampouco se coadunam com os princípios de eficiência, economicidade e regularidade que devem nortear a execução dos serviços contratados.

632. Ademais, verifica-se que diversas das CPU apresentadas ao relator divergem substancialmente daquelas composições que, ao menos em tese, teriam servido de base para a formulação da proposta do consórcio à época da licitação. Nesse aspecto, a mutabilidade dos parâmetros apresentados para os serviços sob análise sugere a intenção de forjar justificativas de forma extemporânea, com vistas a alcançar artificialmente os preços praticados na contratação, mediante método de ‘conta de chegada’.” (Não grifado no original).

24. A unidade instrutiva informa ter efetuado alguns ajustes na estimativa de superfaturamento constante do relatório inicial de auditoria, com base na manifestação do consórcio e nas informações coletadas junto à Caixa Econômica Federal sobre as retenções realizadas:

“634. Frise-se, entretanto, que as alterações promovidas em alguns dos paradigmas de preços de serviços não acarretaram impacto relevante nos apontamentos anteriormente

²⁹ Identificados nos seguintes itens: Remoção de terra além do 1º km; transporte de rocha; carga, transporte e descarga até 1 km; escavação em material de 3ª categoria utilizando equipamento de ar comprimido; escavação em solo pelo método NATM; escavação em material de 3ª categoria pelo método NATM; concreto projetado fck=30MPa via úmida, para túnel; pregagem de frente em enfilagem de bulbo contínuo com tubo de PVC; enfilagem mancheteada mista com tubo de PVC e aço; fabricação, montagem e transporte de cambotas metálicas treliçadas; rede de utilidades.

³⁰ Peça 485, p. 73, item 448.

registrados quanto à existência de expressivo superfaturamento dos serviços contratados. Dessa forma, diante da confirmação da significativa discrepância entre os preços praticados na contratação e os valores de referência apurados, conclui-se que o quadro geral delineado em análises anteriores permanece inalterado. (Não sublinhado no original).

(...)

636. Com base nos novos paradigmas de preços e nas retenções de valores efetivadas pela Caixa, em atendimento à determinação cautelar deste Tribunal, o **superfaturamento – entendido como o valor efetivamente pago ao consórcio acima dos preços de referência considerados nesta análise – foi calculado em R\$ 49.512.256,07** (a preços originais da época da contratação), quantia apresentada de forma mais detalhada no Apêndice E.”

25. Passo à análise dos demais apontamentos da auditoria.
26. Foram encontradas lacunas no projeto básico do empreendimento, a exemplo de sondagens insuficientes, em profundidade menor que a necessária para avaliação do solo no nível do túnel projetado, o que provocou “relevantes reflexos em grande parte das alterações contratuais promovidas”³¹.
27. Além das falhas de projeto, houve falhas na obtenção de dados e especificações técnicas: os sistemas de macrodrenagem e microdrenagem foram dimensionados com base em cadastro desatualizado de redes pluviais do município e as especificações técnicas foram consideradas incompletas e até inviáveis, o que impactou os quantitativos de equipes técnicas e de equipamentos de monitoramento.
28. A unidade instrutiva, no relatório de fiscalização 177/2018³² e na instrução de mérito,³³ consignou que a competitividade do certame foi comprometida, em razão da adoção de critérios inadequados de habilitação e de julgamento.
29. Segundo a AudUrbana, na etapa de pré-qualificação foram evidenciados critérios restritivos de habilitação técnica, como exigência de execução anterior de quantidades elevadas de serviços, vedação à soma de atestados e limitação do número de empresas que poderiam se associar em consórcios.
30. Para a unidade instrutiva, “o empreendimento, apesar do porte relevante, não possuía complexidade ou peculiaridades excepcionais de engenharia a ponto de demandar competências não usuais do futuro contratado, circunstância que desautoriza o emprego da pré-qualificação”³⁴.
31. Dessa forma, a adjudicação da proposta do Consórcio Centro Seco com valor próximo ao máximo estimado teria decorrido da baixa competitividade da licitação, afetada pelos critérios restritivos reportados. Há registro de que 23 empresas estavam interessadas em participar do certame: desse conjunto, apenas quatro apresentaram propostas e apenas duas foram habilitadas na pré-qualificação.
32. Informa ainda a AudUrbana que “outros serviços tiveram os requisitos de habilitação especificados em dimensões praticamente idênticas às aquelas observadas no projeto licitado, afastando, de forma injustificada, possíveis interessadas com experiência na realização dos mesmos serviços em obras de menor porte, porém, com similar complexidade”³⁵.

³¹ Peça 485, p. 82, item 515.

³² Peça 54.

³³ Peça 485.

³⁴ Peça 485, p. 87, item 544.

³⁵ Peça 485, p. 88, item 552.

33. Por fim, foram identificados acréscimos e supressões irregulares por meio de termos aditivos ao contrato, incluindo novos serviços “com preços unitários significativamente superiores às referências obtidas por esta AudUrbana. Também houve aumento substancial nos quantitativos de serviços que já constavam com sobrepreço na contratação original. Esses fatos caracterizam a prática irregular conhecida como ‘jogo de planilha’^{36, 37}”

“174. Em termos de custos, as modificações do projeto básico acarretaram, considerando os acréscimos e reduções de quantitativos e as supressões e inclusões de novos serviços, acréscimos líquidos em sete grupos de serviços, no total de R\$ 108,1 milhões, que equivalem a 36,6% do valor inicial do contrato (Evidência 2, p. 29) [peça 20, p. 29]. O maior impacto ocorreu no custo do túnel e dos poços de emboque que, juntos passaram de R\$ 65,5 milhões para R\$ 147,0 milhões – aumento de 124,4% em relação ao valor licitado dos itens.

175. Esses acréscimos foram compensados, em parte, com a redução do escopo da obra, mediante a eliminação total da galeria complementar, eliminação de 69,8% das obras de microdrenagem e redução dos custos de interferências em 83,5% do inicialmente previsto, totalizando, no conjunto desses itens, redução de R\$ 50,6 milhões, equivalentes a 17,1% do valor inicial da obra.

176. Ainda que não se possa assegurar que a totalidade das alterações decorreram de falhas no projeto, esses números constituem uma evidência de que as falhas e inadequações do projeto básico licitado eram significativas. Ou seja, a obra sofreu redução significativa de seu escopo original, da ordem de quase 20%, e ainda assim ficou 20% mais cara do que o inicialmente contratado.” (Não grifado no original).

34. Como destacado pela unidade instrutiva³⁸, as alterações promovidas pelos termos aditivos, além de extrapolar os limites permitidos pela legislação, não são passíveis de enquadramento nas condições de exceção estipuladas na Decisão TCU 215/1999³⁹, em especial por não estar presente na situação o requisito da imprevisibilidade:

“590. Como sabido, a Decisão TCU 215/1999 elenca seis requisitos que devem estar presentes, de forma cumulativa, para que sejam admitidas alterações em limites superiores aos estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993. Dentre esses requisitos, interessa especialmente à presente discussão aquele que versa sobre a necessidade de que as alterações pretendidas sejam decorrentes de “fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial”.

591. Na situação sobre análise, não devem ser reconhecidas as alegações sobre a imprevisibilidade dos fatos ensejadores dos acréscimos e supressões narrados, visto que tais alterações decorrem da deficiência das estimativas de serviços na planilha orçamentária licitada – em função essencialmente da utilização de projeto básico inapto à caracterização das obras.”

³⁶ Peça 485, p. 74, item 450.

³⁷ Peça 485, p. 94 a 95, item 588.

³⁸ Peça 485, p. 95.

3. ³⁹ Conforme resumo constante do voto condutor do acórdão 781/2021-Plenário, são requisitos estipulados pela Decisão TCU 215/1999 para excepcionalidade de observância dos limites de acréscimos e supressões em contratos de obras públicas: a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores àqueles oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; b) evitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e) ser necessária para a completa execução do objeto original do contrato, para a otimização do cronograma de execução e para a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; f) restar demonstrado, na motivação do ato de alteração do contrato, que as consequências da rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência.



35. Diante do contexto apurado, a unidade instrutiva propõe⁴⁰ a conversão deste processo em TCE para realizar citação e audiência dos responsáveis abaixo nominados:

“643. (...) c) realizar, no âmbito da TCE a ser instaurada, as citações das pessoas físicas e jurídica a seguir relacionadas (...)

c.1) Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20/5/2011 até 1/1/2013, e Sr. Brasil Rodrigues dos Santos (CPF 081.007.478-81), Diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC, de 15/6/2012 até 31/12/2016, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, pelo valor de R\$ 13.330.734,29, em decorrência da aprovação do orçamento de referência da Concorrência 10.007/2012, do qual origina o superfaturamento de serviços do Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado (conforme demonstrado no Subtópico C.4 e no Apêndice G); e

c.2) Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20/5/2011 até 1/1/2013, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, pelo valor de R\$ 36.181.521,78, em decorrência da aprovação dos orçamentos constantes do 2º e 3º termos aditivos ao Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado (conforme demonstrado no Subtópico C.4 e no Apêndice G);

d) realizar, no âmbito da TCE a ser instaurada, as audiências dos responsáveis abaixo indicados (...)

d.1) Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC de 15/6/2012 até 31/12/2016:

(i) por ter aprovado o projeto básico da Concorrência n. 10.007/2012, eivado de diversas deficiências, como a insuficiência de estudos preliminares, a utilização de cadastro desatualizado das redes de águas pluviais e a definição equivocada ou insuficiente dos serviços necessários à execução da obra, fatores que impactaram de forma significativa o andamento do empreendimento, gerando, entre outros efeitos, a necessidade de celebração de diversos aditivos, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e ao art. 47 da Lei 8.666/1993, à NBR 8044/1983 e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 725/2016-TCU-Plenário (conforme análise apresentada no Subtópico C.5.2);

(ii) por ter aprovado o edital da Concorrência n. 10.007/2012, com cláusulas restritivas à habilitação técnico-operacional das licitantes, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, inciso I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU n. 263 e dos Acórdãos 2.063/2006, 1.390/2010 e 342/2012, todos do Plenário (conforme análise apresentada no Subtópico C.5.3); e

(iii) por ter aprovado o orçamento do 3º Termo Aditivo ao Contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações implicaram, de forma acumulada, supressões de 57,11% e acréscimos de 76,48% em relação ao valor original do contrato, extrapolando os limites estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem respaldo na excepcionalidade estabelecida pela Decisão TCU 215/1999, além de configurar alterações substanciais no projeto licitado, em afronta à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula TCU n. 261 (assunto tratado no Subtópico C.5.4);

d.2) Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC de 20/5/2011 até 1º/1/2013:

(i) por ter aprovado o projeto básico da Concorrência n. 10.007/2012, eivado de diversas deficiências, como a insuficiência de estudos preliminares, a utilização de cadastro desatualizado das redes de águas pluviais e a definição equivocada ou insuficiente dos serviços

⁴⁰ Peça 485, p. 102 a 104.

necessários à execução da obra, fatores que impactaram de forma significativa o andamento do empreendimento, gerando, entre outros efeitos, a necessidade de celebração de diversos aditivos, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e ao art. 47 da Lei 8.666/1993, à NBR 8044/1983 e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 725/2016-TCU-Plenário (conforme análise apresentada no Subtópico C.5.2); e

(ii) por ter aprovado o edital da Concorrência n. 10.007/2012, com cláusulas restritivas à habilitação técnico-operacional das licitantes, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, inciso I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU n. 263 e dos Acórdãos 2.063/2006, 1.390/2010 e 342/2012, todos do Plenário (conforme análise apresentada no Subtópico C.5.3);

d.3) Sr. Flávio Souto Casarini Júnior, Secretário de Serviços Urbanos em substituição da PMSBC de 1/1/2013 a 31/12/2016, por ter aprovado o orçamento do 3º Termo Aditivo ao Contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações implicaram, de forma acumulada, supressões de 57,11% e acréscimos de 76,48% em relação ao valor original do contrato, extrapolando os limites impostos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem observância dos requisitos fixados pela Decisão TCU 215/99, bem como implicando alterações substanciais no projeto licitado, em infração à jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU n. 261 (assunto tratado no Subtópico C.5.4);”

II

36. Preliminarmente, registro que são necessários ajustes no rol de responsáveis que acompanha o presente processo.
37. Em instrução da AudUrbana datada de 17.4.2020, produzida após a realização das oitivas dos órgãos envolvidos no empreendimento e do consórcio construtor, a matriz de responsabilização elaborada pela equipe de auditoria foi revista, sendo formulada proposta de exclusão da responsabilidade do Sr. Tarcísio Secoli, Secretário de Serviços Urbanos de 1º.1.2013 a 31.12.2016, e do Sr. Flavio Souto Casarini Junior, Secretário de Serviços Urbanos em substituição durante o mesmo período, em relação ao achado I da auditoria, qual seja, a aprovação do orçamento de referência da concorrência 10.007/2012 e do 2º e 3º termos aditivos ao contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado. Segundo a unidade instrutiva, os gestores mencionados teriam tomado a decisão com base nos subsídios técnicos fornecidos pela diretoria de macrodrenagem:

“325. (...) é relevante ponderar as dificuldades reais dos Srs. Tarcísio Secoli e Flavio Souto Casarini Junior para identificar as irregularidades nos subsídios técnicos fornecidos pelo Diretor de Macrodrenagem que, ressalte-se, tinha pleno conhecimento do conteúdo do orçamento base da licitação aprovado, bem como dos orçamentos dos aditivos. Entende-se que não é razoável exigir que os secretários municipais conferissem os preços unitários dos serviços contratados e notassem as discrepâncias com os valores de mercado (fato ensejador da presente irregularidade), o que, por sua vez, leva à retirada desses dois gestores da matriz de responsabilização pelo Achado I, por exclusão de culpabilidade devido à ausência de potencial conhecimento da ilicitude.”
38. No entanto, a instrução da AudUrbana propugna a manutenção da responsabilização do Sr. Flavio Souto Casarini Junior quanto à aprovação do terceiro termo aditivo⁴¹, contendo supressões e acréscimos ao contrato acima dos limites legais, razão pela qual não pode ser excluído do rol.
39. Adicionalmente, observo que também constam como responsáveis neste processo os Srs.

⁴¹ Peça 20, p. 45.



Adriana Santos Bueno Zular e Sylvio Villas Boas Dias do Prado, procuradores⁴² do município de São Bernardo do Campo/SP. Ao longo do relatório de fiscalização e das cinco instruções integrantes dos autos, não foi localizada menção às condutas que lhes seriam atribuíveis, razão pela qual considero que devem ser excluídos do rol de responsáveis.

III

40. Acolho a proposta da unidade instrutiva quanto ao cumprimento do que foi determinado cautelarmente por esta Corte no acórdão 2.369/2018-Plenário, com evidências de que a Caixa Econômica Federal realizou retenções para limitar os pagamentos de serviços contratados aos parâmetros estipulados por este Tribunal, no montante de R\$ 38.507.452,76⁴³.
41. Contudo, informa a unidade instrutiva que, à época da notificação da decisão cautelar, a Prefeitura de São Bernardo do Campo já havia efetuado pagamentos de serviços ao consórcio com recursos próprios, mas por meio da conta do termo de compromisso.
42. Tendo em vista que esses pagamentos, embora realizados pelos valores originalmente pactuados e superiores aos referenciados por este Tribunal, foram custeados exclusivamente com recursos do município compromissário, cabe, na linha do proposto pela unidade instrutiva⁴⁴, comunicar o fato ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para as providências pertinentes.
43. Adicionalmente, verifico que as obras do empreendimento contratado foram finalizadas em 2019, conforme termos de recebimento provisório⁴⁵ e de recebimento definitivo⁴⁶. A Caixa, em ofício de 2025⁴⁷, informa a existência de saldo bloqueado em conta:

“a) no âmbito do termo de compromisso em análise, foram creditados na conta vinculada R\$ 204.633.156,00 de repasse da União, dos quais R\$ 190.528.479,28 foram efetivamente desbloqueados. A diferença, de R\$ 14.104.676,72, permanece bloqueada em conta, sendo composta por R\$ 13.469.675,38 retidos em cumprimento ao Acórdão do TCU e R\$ 635.001,34 referentes a glosas definitivas, que deverão ser restituídas à União como saldo remanescente do termo (peça 468, p. 2);

“3.1.3 Sendo assim, para o Termo de Compromisso em questão, foram creditados na conta corrente vinculada R\$ 204.633.156,00 de repasse da União, dos quais foram desbloqueados ao Tomador R\$ 190.528.479,28.

3.1.4 A diferença, no valor de R\$ 14.104.676,72, encontra-se bloqueada em conta, sendo R\$ 13.469.675,38 retidos conforme Acórdão desse Tribunal, e R\$ 635.001,34 de glosas definitivas que serão restituídas à União compondo o saldo remanescente do Termo de Compromisso”
44. Tendo em vista que não há informação no processo sobre a devolução do saldo remanescente à União, cabe, em linha com a jurisprudência deste Tribunal⁴⁸, determinação à

⁴² Peça 19, p. 42-44; Peça 49.

4. ⁴³ Conforme ofício 0039/2023/SUDEP, peça 356, p. 2 a 4.

⁴⁴ Peça 485, p. 12, item 67.

⁴⁵ Em 28.11.2019, peça 203, p. 62-65.

⁴⁶ Em 16.12.2020, peça 218, p. 1.

⁴⁷ Peça 485, p. 4, item 9, ofício 0010/2025/SUDEP/SUGOV à peça 468, p. 3.

⁴⁸ O TCU tem competência para determinar a instituição financeira oficial a devolução de saldo remanescente em conta corrente vinculada a convênio, não representando tal determinação afronta às regras de direito civil que regem o contrato de depósito, conforme acórdãos 3115/2018, Rel. Min. Augusto Sherman e 6537/2024, Rel. Min. Benjamin Zymler, da 1ª Câmara, e 12453/2016, Rel. Min. Vital do Rêgo, 9380/2015, Rel. Min. Vital do Rêgo e 3792/2025, Rel. Min. Augusto Nardes, todos da 2ª Câmara.

Caixa Econômica Federal para que promova a devida restituição, se ainda não o fez.

IV

45. Observo que, além do superfaturamento acima discutido, as falhas graves concernentes ao processo licitatório - lacunas no projeto básico e restrição indevida à competitividade – levaram à celebração de sucessivos termos aditivos, que promoveram ajustes de valores muitos expressivos.
46. A alteração resultante do segundo termo aditivo⁴⁹ foi da ordem de R\$ 23.688.573,33, enquanto o terceiro termo aditivo⁵⁰ acrescentou R\$ 33.811.034,22, alterações que elevaram o valor total do contrato de R\$ 296.899.634,57 para R\$ 353.098.851,83⁵¹.
47. Ressalta a unidade instrutiva que “(...) dentre os serviços com sobrepreço que já constavam do contrato original, apenas dois não foram objeto de substanciais aumentos de quantitativos”⁵².
48. As alterações promovidas denotam que o planejamento do empreendimento estava inapto a caracterizar suficientemente o objeto executado, segundo relato da equipe de fiscalização⁵³:
- “190. Analisando-se os documentos relativos às solicitações para formalização do 2º e do 3º Termos Aditivos, nota-se que a maioria das justificativas, senão todas, recaíram sobre deficiências no projeto básico que serviu de base para o certame.
191. Entre as deficiências listadas pelo Consórcio Centro Seco para embasar seus pleitos de aditamento estavam o número insuficiente de sondagens, a incompletude do cadastramento das microdrenagens por parte da Prefeitura à época da licitação e interferências com redes de esgoto da concessionária local. Sequer a definição exata do local da escavação dos poços de acesso ao túnel havia sido definida no projeto básico.” (Não grifado no original).
49. Conforme relatado ao longo do processo⁵⁴, as alterações contratuais resultantes dos aditivos partiram de premissas elaboradas pelo próprio consórcio contratado, concomitantemente à execução da obra, e que os gestores responsáveis as aprovaram sem ressalvas⁵⁵ ou questionamentos, a despeito dos acréscimos representarem alterações em percentuais superiores⁵⁶ aos limites permitidos pelo art. 65 da Lei 8.666/1993, em especial no terceiro termo aditivo.
50. Observo que a unidade instrutiva⁵⁷ consignou que as alterações acumuladas havidas no decorrer dos aditivos registraram supressões de 57,11% e acréscimos de 76,48%. A extrapolação dos limites previstos em lei somente seria admitida se atendesse a um conjunto de hipóteses excepcionais⁵⁸ descritas na paradigmática Decisão TCU 215/1999, que, como

5. ⁴⁹ Termo aditivo 99/2015, assinado em 15.5.2015, peça 476, p. 49 a 51.

⁵⁰ Termo aditivo 164/2016, assinado em 29.9.2016, peça 476, p. 52 a 55.

⁵¹ Peça 476, p. 54, cláusula sexta.

⁵² Peça 485, p. item 474.

⁵³ Peça 54, p. 30.

⁵⁴ Peça 485, p. 80, item 497.

⁵⁵ Peça 19, p. 32, e peça 20, p. 43, 50 e 51.

⁵⁶ Peça 485, p. 77, item 474 e 475.

⁵⁷ Peça 485, p. 5.

6. ⁵⁸ Conforme resumo constante do voto condutor do acórdão 781/2021-Plenário: a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores àqueles oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; b) evitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; d) não

observado, não ocorreu no caso mencionado.

V

51. Ante o contexto relatado e a materialidade dos danos, acolho a proposta de conversão do processo em TCE para a citação dos responsáveis Sebastião Vaz Junior e Brasil Rodrigues dos Santos, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco pelos danos apurados, nos termos da proposta de responsabilização encaminhada pela unidade instrutiva.
52. Acolho ainda a proposta de audiência dos Srs. Brasil Rodrigues dos Santos e Sebastião Vaz Junior, pela aprovação do projeto básico da concorrência 10.007/2012 com deficiências graves e pela aprovação do edital licitatório com cláusulas restritivas à habilitação técnico-operacional das licitantes, bem como pela aprovação do orçamento do 3º termo aditivo ao contrato, cujas alterações implicaram supressões e acréscimos em percentuais superiores aos limites estabelecidos na Lei 8.666/1993.
53. Quanto à proposta de audiência do Sr. Flavio Souto Casarini Junior, pela assinatura do terceiro termo aditivo com acréscimos e supressões em extrapolação aos limites da previsão legal, observo a necessidade de se ajustar, na conduta a ele atribuída, a informação de que as alterações “implicaram, de forma acumulada, supressões de 57,11% e acréscimos de 76,48% em relação ao valor original do contrato”.
54. Como a própria redação aduz, esse percentual se refere ao acumulado ao longo dos termos aditivos, o que não se conforma à situação concreta, na medida em que o Sr. Flavio Souto Casarini Junior endossou apenas o terceiro termo⁵⁹. E, ainda, segundo consta no relatório de fiscalização⁶⁰, as alterações identificadas na terceira adição ao ajuste corresponderiam a 32,52% de supressões quantitativas e 32,44% de acréscimos qualitativos.
55. Por fim, considero necessária e adequada a constituição de processo apartado para realização das audiências e a conversão dos autos em tomada de contas especial para efetuar as citações consignadas na proposta de responsabilização encaminhada pela unidade instrutiva.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1294/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.495/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
- 3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); CEF – Agência Cabo Branco

ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e) ser necessária para a completa execução do objeto original do contrato, para a otimização do cronograma de execução e para a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; f) restar demonstrado, na motivação do ato de alteração do contrato, que as consequências da rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

⁵⁹ Peça 476, p. 55.

⁶⁰ Peça 54, p. 28, “Tabela 6”.



(00.360.305/0036-34); Congresso Nacional (vinculador); Construtora Coesa S.A. - em recuperação judicial (14.310.577/0001-04); Ministério das Cidades; Município de São Bernardo do Campo/SP (46.523.239/0001-47).

3.2. Responsáveis: Adriana Santos Bueno Zular (133.800.458-10); Brasil Rodrigues dos Santos (081.007.478-81); Flavio Souto Casarini Junior (192.775.038-58); Sebastião Vaz Junior (304.563.471-00); Sylvio Villas Boas Dias do Prado (905.218.627-87); Tarcisio Secoli (763.024.158-53).

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades; Município de São Bernardo do Campo/SP.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Marcos Moreira de Carvalho (OAB/SP 119.431) e Eduardo Dias da Silva (OAB/SP 294.032), representando Tarcisio Secoli; Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915), Murilo Muraro Fracari (OAB/DF 22.934) e outros, representando a Caixa Econômica Federal; Mariana Dias Capozoli (OAB/SP 316.859), Maria Helena Tahan Farina e outros, representando a Construtora Coesa S.A. - em recuperação judicial; Luiz Mario Pereira de Souza Gomes (OAB/SP 129.395), representando o Município de São Bernardo do Campo/SP.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2018 para avaliar os atos relacionados a termo de compromisso para obras de macrodrenagem na bacia hidrográfica do Ribeirão dos Meninos, no município de São Bernardo do Campo/SP.

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

9.1. considerar cumprida a determinação cautelar proferida no item 10.1 do acórdão 2.369/2018-Plenário, registrando-se que a retenção de valores realizada pela mandatária deve ser considerada em caráter definitivo e que os montantes retidos devem ser deduzidos do cômputo do superfaturamento apurado no contrato SA.200.2.236/2013, no âmbito do termo de compromisso 0416.279-69/2013;

9.2. excluir os Srs. Adriana Santos Bueno Zular, Sylvio Villas Boas Dias do Prado e Tarcisio Secoli do rol de responsáveis;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal, com base no art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as medidas pertinentes, com vistas ao recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, da parcela de recursos federais existentes na conta específica do termo de compromisso firmado entre o então Ministério das Cidades e o Município de São Bernardo do Campo/SP, incluindo recursos mantidos em aplicação financeira, informando a este Tribunal o montante transferido, com as respectivas comprovações;

9.4. constituir, nos termos dos arts. 2º, inciso XVII, 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 237, III e VII, do Regimento Interno deste TCU, processo apartado de natureza de representação com vista à realização de audiências, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades e respectivas condutas a seguir mencionadas:

9.4.1. Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC de 15.6.2012 até 31.12.2016:

i) por ter aprovado o projeto básico da concorrência 10.007/2012, com diversas falhas, como a insuficiência de estudos preliminares, a utilização de cadastro desatualizado das redes de águas pluviais e a definição equivocada ou insuficiente dos serviços necessários à execução da obra, fatores que impactaram de forma significativa o andamento do empreendimento, gerando, entre outros efeitos, a necessidade de celebração de diversos aditivos, em afronta ao art. 6º, IX, e ao art. 47 da Lei



8.666/1993, à NBR 8044/1983, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do acórdão 725/2016-TCU-Plenário;

ii) por ter aprovado o edital da concorrência 10.007/2012, com cláusulas restritivas à habilitação técnico-operacional das licitantes, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula TCU 263 e dos acórdãos 2.063/2006, 1.390/2010 e 342/2012, todos do Plenário; e

iii) por ter aprovado o orçamento do 3º termo aditivo ao contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações a título de acréscimos e supressões extrapolaram os limites estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem respaldo na excepcionalidade estabelecida pela Decisão TCU 215/1999, além de configurar alterações substanciais no projeto licitado, em afronta à lei, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula TCU 261;

9.4.2. Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC de 20.5.2011 até 1º.1.2013:

i) por ter aprovado o projeto básico da concorrência 10.007/2012, com diversas lacunas, como a insuficiência de estudos preliminares, a utilização de cadastro desatualizado das redes de águas pluviais e a definição equivocada ou insuficiente dos serviços necessários à execução da obra, fatores que impactaram de forma significativa o andamento do empreendimento, gerando, entre outros efeitos, a necessidade de celebração de diversos aditivos, em afronta ao art. 6º, IX, e ao art. 47 da Lei 8.666/1993, à NBR 8044/1983, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do acórdão 725/2016-TCU-Plenário; e

ii) por ter aprovado o edital da concorrência 10.007/2012, com cláusulas restritivas à habilitação técnico-operacional das licitantes, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, I, 30, 33, 44 e 114, todos da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência desta Corte, a exemplo da Súmula TCU 263 e dos Acórdãos 2.063/2006, 1.390/2010 e 342/2012, todos do Plenário;

9.4.3. Sr. Flávio Souto Casarini Júnior, Secretário de Serviços Urbanos em substituição da PMSBC de 1º.1.2013 a 31.12.2016:

i) por ter aprovado o orçamento do 3º termo aditivo ao contrato SA.200.2.236/2013, cujas alterações a título de acréscimos e supressões extrapolaram os limites impostos no art. 65 da Lei 8.666/1993, sem observância dos requisitos fixados pela Decisão TCU 215/99, bem como implicando alterações substanciais no projeto licitado, em infração à lei, conforme jurisprudência do Tribunal, a exemplo da Súmula TCU n. 261;

9.5. converter o processo em tomada de contas especial, com base no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RI/TCU, a partir da extração de cópias das peças necessárias deste processo, com vistas à citação dos responsáveis a seguir para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa para as irregularidades apuradas referentes ao termo de compromisso 0416.279-69/2013:

9.5.1. Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20.5.2011 até 1.1.2013, e Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, Diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC, de 15.6.2012 até 31.12.2016, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, pelo valor de R\$ 13.330.734,29, em decorrência da aprovação do orçamento de referência da Concorrência 10.007/2012, do qual origina o superfaturamento de serviços do Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado;

9.5.2. Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20.5.2011 até 1.1.2013, em solidariedade com o Consórcio Centro Seco, pelo valor de R\$ 36.181.521,78, em decorrência da aprovação dos orçamentos constantes do 2º e 3º termos aditivos ao Contrato SA.200.2.236/2013, contendo preços não fundamentados em critérios técnicos adequados e consideravelmente destoantes dos valores de mercado;

9.6. encaminhar cópia deste processo ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 16, IV, da Lei 8.443/1992, para ciência e adoção das providências cabíveis, no âmbito de sua competência



institucional, tendo em vista a possível ocorrência de ilícitos penais relacionados à licitação e à execução contratual, notadamente aqueles previstos nos arts. 90 e 92 da Lei 8.666/1993, à época vigentes, e atualmente disciplinados pelo Código Penal, com o advento da Lei 14.133/2021;

9.7. comunicar ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que, com recursos próprios do Município de São Bernardo do Campo/SP, foram realizados pagamentos ao Consórcio Centro Seco relativos à execução do Contrato SA.200.2.236/2013, em valores superiores aos preços paradigmas adotados por este Tribunal, disponibilizando cópia do relatório, voto e acórdão para as providências pertinentes;

9.8. dar ciência deste acórdão ao Ministério do Desenvolvimento Regional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao município de São Bernardo do Campo/SP e aos demais responsáveis.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1294-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 024.878/2025-1

Natureza: Representação (com pedido de medida cautelar).

Órgão/Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf.

Representação legal: Iago Guilherme dos Santos Lemos, representando Saggeo - Hidrogeologia e Meio Ambiente Ltda. (23.180.294/0001-86).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE PERFURAÇÃO E DE INSTALAÇÃO DE POÇOS NOS ESTADOS DE GOIÁS, TOCANTINS, MINAS GERAIS E NO DISTRITO FEDERAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA.



OITIVAS E DILIGÊNCIAS. REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório a instrução de peça 68, subscrita no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da referida unidade técnica (peças 69/70):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE/SRP) 90059/2025, sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com valor estimado de R\$ 57.711.885,31, cujo objeto é a contratação de empresa para execução dos serviços de perfuração e instalação de poços tubulares a serem executados em municípios dos estados de Goiás, Tocantins, no Distrito Federal e Minas Gerais (16ª Superintendência Regional), inseridos na área de atuação da Codevasf, distribuídos em quatro grupos, com dois itens cada (peça 66, p. 1).
2. O Pregão em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade, com aplicação subsidiária da Lei 14.133/2021, e a plataforma eletrônica utilizada foi o Portal de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br).
3. A licitação foi homologada, em 2/1/2026, no valor total de R\$ 44.199.739,42 (peça 52). Posteriormente, em 20/1/2026, foi formalizada a Ata de Registro de Preços 32/2026 (peça 53). Em seguida, no dia 26/1/2026, foi realizado o 1º Termo de Apostilamento da referida ata, com o objetivo de corrigir o valor inicialmente registrado (peça 54).
4. A Codevasf, por meio do Ofício 111/2026/PR/GB, de 13/2/2026 (peça 49), informou que aguardará a decisão final desta Corte de Contas sobre processo licitatório antes de formalizar o contrato. Destacou, entretanto, que os valores propostos nesta licitação são mais favoráveis em comparação com os da Ata de Registro de Preços 168/2025 (peça 57), vigente até 30/4/2026.

HISTÓRICO

5. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1): a) fraude à licitação mediante conluio e atuação coordenada entre empresas; b) presunção absoluta de inexecuibilidade, com exclusão seletiva de lances sem critério objetivo; e c) violação do contraditório, por omissão na análise de impugnações e recursos.
6. Após análise das alegações pela unidade instrutora (peça 37), foi identificada plausibilidade jurídica relacionadas: a) a presunção absoluta de inexecuibilidade de propostas das licitantes, as quais disputaram os quatro grupos do referenciado certame (peças 5-8), ao excluir os lances de pronto e não realizar a diligência para oportunizar a elas a comprovação da exequibilidade de suas propostas; b) a violação do contraditório e ampla defesa, em razão da ausência de fundamentação com os motivos de fato e de direito na apreciação do recurso administrativo interposto pela licitante Saggeo - Hidrogeologia e Meio Ambiente Ltda., propondo-se oitiva prévia e diligência da Unidade Jurisdicionada. No que diz respeito à possível fraude à licitação mediante conluio, concluiu-se pela ausência de plausibilidade da argumentação.
7. O Exmo. Ministro-Relator, em 28/1/2026, por meio de despacho (peça 41), determinou a promoção de diligência e de oitiva prévia da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento nos arts. 157 e 276 do Regimento Interno/TCU.
8. Promovidas as oitiva prévia e diligência quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica (peça 37), 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

9. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento

impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

III.1. Perigo da demora

10. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por se tratar de contratação decorrente de registro de preço, cuja ata de registro de preços decorrente do certame já foi assinada, porém, ainda não foi formalizado contrato pelo órgão gerenciador, a Codevasf (peça 49).

III.2. Perigo da demora reverso

11. Quanto ao perigo da demora reverso, está configurado em relação ao órgão gerenciador, uma vez que a Ata de Registro de Preços atualmente vigente (peça 57) apresenta valores superiores aos que estão previstos na licitação em comento - (peça 54). Nesse contexto, há interesse público em formalizar o contrato, evitando prejuízos financeiros até que um novo certame seja concluído e uma nova ata (decorrente de possível futura licitação) seja assinada. Entretanto, no que tange à possibilidade de novas adesões por outros órgãos da administração pública está afastado o pressuposto do perigo da demora reversa.

III.3. Plausibilidade jurídica

12. Foram encaminhados, em 28/1/2026, os Ofícios 1546 e 1545/2026-TCU/Seproc, de diligência e oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 42 e 43, respectivamente) 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 a 63. Segue a análise dos pontos questionados.

item a): presunção absoluta de inexecutabilidade de propostas das licitantes, as quais disputaram os quatro grupos do referenciado certame, ao excluir os lances de pronto e não realizar a diligência para oportunizar a elas a comprovação da executabilidade de suas propostas.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 56, caput, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016 e art. 79, §§ 2º e 3º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Codevasf, e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 214/2025, Min. Rel. Jhonatan de Jesus; 2378/2024, Min. Rel. Benjamin Zymler; 2189/2022, Min. Rel. Augusto Sherman, todos do Plenário do TCU, e da Súmula-TCU 262.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

13. A Nota Técnica 8/2026 (peça 59, p.6) detalhou o histórico do certame e confirmou que a exclusão dos lances foi feita pelo agente de contratação, mas que o sistema do Compras.gov.br emite aviso automático sobre a exclusão do lance, oportunizando ao licitante o reenvio do lance. Após a reafirmação, o pregoeiro não pode mais excluir o lance.

14. Em outra manifestação do pregoeiro afirma-se (peça 60):

No caso concreto, a exclusão do lance ocorreu em caráter não definitivo, com a finalidade exclusiva de oportunizar a reafirmação da proposta apresentada, medida adotada no exercício regular do poder-dever de condução da sessão pública. Tal providência visou conferir maior celeridade ao procedimento, assegurar sua razoável duração e preservar a dinâmica competitiva, estando plenamente amparada pelas regras do sistema eletrônico e pelo arcabouço normativo aplicável.

Importante ressaltar que o próprio sistema, de forma automática e impessoal, notificou o licitante acerca da exclusão do lance, concedendo-lhe oportunidade expressa para reenviá-lo, caso não concordasse com a medida adotada. Houve, portanto, plena observância ao contraditório e à ampla defesa em sua dimensão procedimental, inexistindo qualquer prejuízo concreto ao participante. O encerramento da fase competitiva ocorreu de maneira automática pelo sistema eletrônico, em estrita conformidade com as regras previamente estabelecidas no edital e de conhecimento inequívoco de todos os participantes. (grifos acrescidos)

Análise:

15. Conforme manifestação da Unidade Jurisdicionada (UJ), observa-se que a exclusão de lances ocorreu de maneira aparentemente aleatória, ou seja, sem estar vinculada à análise de inexecutabilidade das propostas. Essa situação já havia sido identificada nos termos de julgamento da sessão pública, onde diversas propostas de preços foram desclassificadas e marcadas com asteriscos.

16. A análise realizada pela unidade instrutora (peça 37), sobre isso, mencionou:

17.31. (...) foram indicadas com um asterisco, como explicado pela própria UJ naqueles documentos (peças: 5, p. 11-20; 6, p. 10-18; 7, p. 12-23; 8, p. 12-19).

17.32. Logo no início dos *chats* de cada peça supramencionada constam alguns avisos do pregoeiro, como os dizeres: “fiquem atentos a executabilidade das propostas”; “lances inexequíveis não serão aceitos”; “façam

lances que poderão ser cumpridos. A administração tem poder de sancionar, não façam ofertar inexequíveis”.
17.33. Tais condutas da UJ não se mostram razoáveis. Primeiramente porquanto diversas das **propostas iniciais foram excluídas mesmo que tivessem dado desconto inferior a 30%** do valor estimado, isto é, não se encontrava abaixo dos limites percentuais de 70%, conforme o art. 79, §§ 2º e 3º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Codevasf (peças 5-8). (grifos acrescidos)

17. A justificativa apresentada pela UJ, de que a exclusão de itens visava conferir maior celeridade ao procedimento, assegurar sua razoável duração e preservar a dinâmica competitiva, não se sustenta.

18. Ressalte-se que não foram excluídos apenas os lances abaixo de 70% do valor estimado, a fim de que fossem reafirmados pelo licitante, mas foram excluídos lances aleatórios, inclusive, com percentuais de desconto inferiores a 30%, ou seja, sem qualquer justificativa ou critério objetivo.

19. Considerando que foi informando que “a exclusão do lance ocorreu em caráter não definitivo, com a finalidade exclusiva de oportunizar a reafirmação da proposta apresentada”, foi analisado se todos os lances excluídos foram, na sequência, reafirmados, com o objetivo de verificar se a exclusão indevida dos lances causou prejuízo concreto à disputa.

20. Sendo assim, foi elaborado um documento com tabelas com todos os lances excluídos por licitante (CNPJ) e os lances efetuados na sequência (peça 67). Observou-se que muitos lances não foram reafirmados e que muitos lances abaixo do valor adjudicado foram excluídos, também, sem novos lances pelo licitante. Portanto, conclui-se que houve prejuízo concreto à disputa.

21. A eliminação de lances sem fundamentação e sem um critério objetivo compromete a transparência do processo licitatório, que é essencial para garantir a confiança dos participantes e da sociedade na Administração Pública. A ausência de justificativa e de critério objetivo pode ser interpretada como um ato de má-fé ou de favorecimento, o que contraria os princípios da moralidade e da publicidade previstos na Constituição Federal e na legislação de licitações.

22. Além disso, tal prática viola os princípios da impessoalidade e da competitividade, que são pilares das licitações públicas. Esses princípios estão previstos no art. 31 da Lei 13.303/2006, que discorre sobre as disposições de caráter geral sobre licitações e contratos. A exclusão sem justificativa ou critério objetivo pode ser interpretada como uma tentativa de beneficiar ou prejudicar determinados licitantes, comprometendo a igualdade de condições entre os participantes.

23. O Tribunal já se posicionou sobre a exclusão de lances durante a etapa competitiva do certame, conforme os seguintes precedentes:

Acórdão 674/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar

Relatório

“11. A jurisprudência do TCU é no sentido de que o juízo do pregoeiro acerca da aceitabilidade da proposta deve ser feito após a etapa competitiva do certame (fase de lances), devendo o licitante ser convocado para comprovar a sua exequibilidade antes de eventual desclassificação. **Apenas em situações extremas**, quando os lances ofertados configurarem preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, gerando uma presunção absoluta de inexequibilidade, **admite-se a exclusão de lance durante a etapa competitiva do pregão** (Acórdão 2.068/2011-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes e 1.620/2018-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio). (grifos acrescidos)

Acórdão 948/2024-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira

Voto

18. Vejo, portanto, que o dispositivo citado tem por objetivo primordial assegurar o caráter competitivo do processo licitatório, sendo a exclusão de lance ou proposta **medida de caráter excepcional. Uma vez detectada a possibilidade de que determinado lance possa comprometer, restringir ou frustrar a competitividade do processo licitatório, abre-se a faculdade ao agente de contratação de excluí-lo.** Nesse sentido, o que se busca é resguardar a Administração de eventual comprometimento da busca pela proposta mais vantajosa, que é o próprio fim do procedimento licitatório. (grifos acrescidos)

24. No caso em análise, não se tratou de uma medida excepcional, tampouco foi demonstrada razoabilidade na exclusão deliberada de lances sem justificativa e sem critério objetivo. Muitos desses lances apresentavam preços atrativos, e a motivação alegada de conferir maior celeridade ao procedimento licitatório não encontra respaldo legal ou jurisprudencial.

25. Diante do exposto, **há** plausibilidade jurídica na alegação de irregularidade aqui tratada, razão pela qual, considerando a possibilidade de este Tribunal fazer determinações para corrigir ou reduzir os efeitos da irregularidade identificada, propõe-se a realização de **oitiva** à Codevasf e à empresa Agromáquinas Empreendimentos Agrícolas Ltda. CNPJ (05.604.422/0001-90), detentora da ata de registro de preços, para que apresente suas justificativas quanto à exclusão não fundamentada de lances na etapa competitiva

do certame, que compromete a transparência do processo licitatório, e estão em desacordo com princípios da impessoalidade, da competitividade, da razoabilidade, da motivação e do julgamento objetivo, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2006, no art. 2º da Lei 9.784/1999 e art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988; e com ampla jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 948/2024-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira, e Acórdão 674/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; bem como a solicitação de informações no âmbito da **construção participativa das deliberações**.

26. Propõe-se, ainda, o deferimento do pedido de **medida cautelar**, para suspender a possibilidade de adesões por outros órgãos da Administração Pública à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 90059/2025, uma vez que está caracterizado o pressuposto do perigo da demora e afastado o perigo da demora reverso.

item b): violação do contraditório e ampla defesa, em razão da ausência de fundamentação com os motivos de fato e de direito na apreciação do recurso administrativo interposto pela licitante Saggeo - Hidrogeologia e Meio Ambiente Ltda.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 e art. 2º da Lei 9.784/1999.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

27. A decisão do pregoeiro (peça 58) inicialmente informa que a análise das propostas e documentação de habilitação dos licitantes “foi realizada pelo Pregoeiro e sua Equipe de Apoio com estrita observância aos princípios basilares da licitação e aos critérios estabelecidos no Edital 90059/2025”.

28. Em seguida, enumerou rapidamente a alegação do recurso, seguida pelas contrarrazões apresentadas pela empresa mais bem classificada, emitindo sua decisão (peça 58, p. 2):

Diante do exposto, com base nas razões de fato e de direito expostas julgamos o recurso como **IMPROCEDENTE**. Cabe ressaltar que o entendimento é **que trata-se de um recurso meramente protelatório, aparentemente feito por inteligência artificial e que repetidas vezes foi interposto sem alterações em outros pregões de mesmo objeto pela recorrente**.

29. A Nota Técnica 8/2026, sobre esse assunto, discorreu (peça 59, p. 6-7):

Quanto ao item “b”, informamos que o Relatório da Decisão do Pregoeiro, bem como demais documentos da fase recursal (Razões e Contrarrazões) constam na instrução processual do Edital nº 90.059/2025, no processo 59500.002212/2025-08-e. Foi autuado, no processo em tela, a decisão do recurso (peça nº 16), para fins de maior transparência.

Adicionalmente, esclarecemos que o rito processual previsto nos subitens 5.3.8 e 5.3.11, do Edital nº 90.059/2025, foi obedecido (razões, contrarrazões, decisão do pregoeiro e revisão da autoridade competente).

A decisão completa, com as razões de fato e de direito que subsidiaram a decisão do pregoeiro foram autuadas apenas no processo administrativo originário da Licitação.

30. À peça 60, o pregoeiro reafirmou que todo o procedimento seguiu rigorosamente o que está previsto na legislação. Foi garantido à recorrente o pleno direito de apresentar suas razões recursais, assim como foi assegurado às outras licitantes a possibilidade de apresentar contrarrazões. Tudo isso foi realizado em total conformidade com os princípios do contraditório e da ampla defesa, respeitando os direitos de todas as partes envolvidas no processo.

31. Por fim, foram acostadas aos autos às peças 62 e 63, o recurso apresentado e a contrarrazão da empresa mais bem classificada, respectivamente.

Análise:

32. Inicialmente, é relevante destacar que o pregoeiro (peça 60, p. 1) afirmou ter seguido rigorosamente o rito processual estabelecido. Segundo ele, foi oportunizado à recorrente o pleno exercício do direito de apresentar razões recursais, bem como às demais licitantes a possibilidade de apresentar contrarrazões, em estrita observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

33. Ocorre que não foi questionado o rito do procedimento recursal, mas a falta de fundamentação da decisão recursal. Em uma análise preliminar da decisão do pregoeiro (peça 58) sobre o recurso apresentado (peça 62), observa-se que nem todas as alegações apresentadas foram refutadas ponto a ponto. E, ao proferir sua decisão, o pregoeiro emitiu o seguinte entendimento sobre o recurso interposto:

Trata-se de um recurso meramente protelatório, **aparentemente feito por inteligência artificial e que repetidas vezes foi interposto sem alterações em outros pregões de mesmo objeto** pela recorrente. (grifos acrescidos)

34. No recurso interposto, a introdução fez o seguinte apontamento (peça 62, p. 4):

“Importa registrar que, **embora alguns arquivos apresentados pela empresa façam menção individualizada aos Pregões Eletrônicos SRP no 90055/2025, 90059/2025, 90064/2025 e 90065/2025, a**

documentação técnica utilizada em todos eles é substancialmente a mesma. Em todos os certames, a empresa AGROMAQUINAS EMPREENDIMENTOS AGRÍ COLAS LTDA (CNPJ 05.604.422/0001-90) apresentou os mesmos atestados de capacidade técnica, as mesmas Certidões de Acervo Técnico (CATs) e os mesmos documentos de responsabilidade profissional, variando apenas a forma de organização dos arquivos.” (grifos acrescidos)

35. De imediato, observa-se que o recurso menciona, pelo menos, outros três pregões em que foram questionados os mesmos aspectos relacionados à comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional, exigidos em edital e legislação vigente.

36. Sobre esse ponto, é pertinente citar parte da decisão do pregoeiro (peça 58, p. 2), que, por sua vez, transcreveu trecho das contrarrazões apresentadas pela licitante mais bem classificada:

A SAGGEO questiona documentos emitidos por Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia, alegando nulidades e eficácia probatória. **Quem emite a Certidão de Acervo Técnico é responsável por verificar e validar as informações ali contidas, baseado na ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do profissional que demonstrou seu vínculo com a empresa contratada para sua emissão e do Atestado dos serviços executados emitido pelo Contratante.** Todos os Atestados que compõem as Certidões de Acervo Técnico foram emitidos por contratantes idôneos, inclusive pela CODEVASF, demonstrado os serviços realmente executados por profissionais responsáveis em cada área, que deram entrada nos Conselhos e obtiveram suas Certidões de Acervo Técnico. **Os Conselhos, antes de emitirem as Certidões de Acervo Técnico, verificam se as informações são válidas, se os profissionais possuem competência para executar os serviços listados na ART que deu origem a CAT, se seu registro está regular, e se o vínculo com a empresa está comprovado.** Após a emissão da CAT, esta possui validade para toda a vida do profissional. Todas as Certidões de Acervo Técnico apresentadas foram obtidas nos conselhos regionais dos Estados onde os serviços foram prestados e **suas validades podem ser verificados através do QR code que consta na chancela do CREA de cada CAT, ou consulta ao CREA** emissor da certidão. (grifos acrescidos)

37. Cumpre destacar que toda a análise documental para fins de habilitação foi conduzida com a devida diligência e está disponível para consulta. Foram adotados os procedimentos necessários para verificar a autenticidade dos documentos apresentados, sob a atuação dos órgãos competentes responsáveis pela emissão e validação dessas informações.

38. Diante desse contexto, não se espera outra conduta do pregoeiro ou do agente de contratação senão tratar a documentação apresentada como válida e habilitar o licitante. Eventuais dúvidas sobre a autenticidade dos documentos, que estão sob a chancela dos conselhos de fiscalização profissionais responsáveis, devem ser tratadas diretamente com essas entidades.

39. Todavia, observa-se que a decisão do pregoeiro não enfrentou, de forma individualizada, todos os pontos suscitados no recurso interposto, limitando-se a uma análise parcial dos fundamentos apresentados (peça 58), conforme já mencionado no item 31. Dessa forma, **há** plausibilidade jurídica na alegação de ausência de fundamentação adequada à análise do recurso, motivo pelo qual se propõe dar **ciência** à Unidade Jurisdicionada **quando da apreciação do mérito** da representação.

CONCLUSÃO

40. 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.

41. Além disso, estão configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, bem como afastado o do perigo da demora reverso em relação à possibilidade de adesões por outros órgãos da administração pública, e presente o do perigo da demora reverso em relação à contratação pela Codevasf, motivo pelo qual será proposta a adoção de **medida cautelar, oitiva e construção participativa de deliberações.**

42. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que a medida cautelar proposta será para suspender a possibilidade de adesões por outros órgãos da Administração Pública à ata de registro de preços vigente, formalizando contrato exclusivamente com a Unidade Jurisdicionada, até a conclusão do novo certame e a assinatura de uma nova ata.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

43. Não houve pedido de ingresso aos autos.

44. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

45. Não houve pedido de sustentação oral.

46. Não há processos conexos e apensos.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Em virtude do exposto, propõe-se:

47.1. 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;

47.2. deferir o pedido de concessão de medida cautelar, 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 Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) suspenda as adesões por outros órgãos da Administração Pública à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 90059/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço;

47.3. realizar a oitiva da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e também quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 90059/2025:

- a) exclusão sem justificativa e critério objetivo de lances na etapa competitiva do certame, o que compromete a transparência do processo licitatório, e esta em desacordo com princípios da impessoalidade, da competitividade, da razoabilidade, da motivação e do julgamento objetivo, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2006, no art. 2º da Lei 9.784/1999 e art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988; e com ampla jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 948/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira, e Acórdão 674/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar;
- b) demais informações que julgar necessárias; e
- c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

47.4. 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 Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), 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: i) determinar que não autorize adesões por outros órgãos da administração pública à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 90059/2025; ii) utilização pela Codevasf da ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 90059/2025, apenas até a conclusão de novo procedimento licitatório com o mesmo objeto.

b) **alertar** a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) **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 estipulado 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;

47.5. realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitiva** da sociedade empresária Agromáquinas Empreendimentos Agrícolas Ltda. (CNPJ 05.604.422/0001-90), detentora da ata de registro de preços, para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes nos subitens 44.3 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada;



47.6. encaminhar cópia da presente instrução à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), e à sociedade empresária Agromáquinas Empreendimentos Agrícolas Ltda. (CNPJ 05.604.422/0001-90), de maneira a embasar as respostas à oitiva;

47.7. comunicar ao representante a decisão que vier a ser prolatada.

2. O Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa deferiu o pedido de concessão da medida cautelar, nos termos do despacho transcrito a seguir (peça 71):

Registro, inicialmente, que atuo nos presentes autos em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, nos termos da Portaria-TCU nº 15-SEAE, de 29/4/2026.

2. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE/SRP) 90059/2025, sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com valor estimado de R\$ 57.711.885,31, cujo objeto é a contratação de empresa para execução dos serviços de perfuração e instalação de poços tubulares a serem executados em municípios dos estados de Goiás, Tocantins, no Distrito Federal e Minas Gerais (16ª Superintendência Regional), inseridos na área de atuação da Codevasf, distribuídos em quatro grupos, com dois itens cada.

3. Em síntese, o representante alega a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) fraude à licitação mediante conluio entre empresas; (ii) presunção absoluta de inexecutabilidade com exclusão seletiva de lances; e (iii) violação do contraditório por omissão na análise de recursos administrativos.

4. Em sua análise inicial (peça 37), a AudContratações, embora tenha considerado improcedente a tese de conluio entre as empresas Agromáquinas e Master Drill, identificou severos indícios de irregularidade na condução da etapa de lances, o que motivou a proposta de oitiva prévia e diligência à Codevasf para esclarecer os pressupostos da medida cautelar pleiteada.

5. Conforme detalhado naquela instrução técnica, a dinâmica do certame revelou que o pregoeiro excluiu sistematicamente lances mais vantajosos sob a justificativa genérica de inexecutabilidade, sem que houvesse critérios objetivos no edital para tal desclassificação sumária. No Grupo 1, a título de exemplo, constatou-se a exclusão de 71,2% dos lances ofertados. Tais intervenções ocorreram inclusive em propostas com descontos inferiores a 30% do valor estimado, patamar que não atingiria sequer os limites de presunção previstos no Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da entidade.

6. Em nova instrução realizada com os fundamentos apresentados pela Unidade Jurisdicionada no âmbito da oitiva prévia promovida, a AudContratações evidenciou que a Codevasf adotou uma postura de presunção absoluta de inexecutabilidade, em flagrante descumprimento à jurisprudência pacífica deste Tribunal (v.g. Súmula-TCU 262 e Acórdão 214/2025-Plenário), que exige a realização de diligências para facultar aos licitantes a comprovação da viabilidade de seus preços antes de qualquer exclusão.

7. Conforme apurado, diversos lances - inclusive de empresas que não atingiam o limite de 70% do valor estimado previsto no regulamento da entidade - foram excluídos sob a justificativa genérica de “preservar a dinâmica competitiva”. Tal prática, além de não encontrar amparo legal, resultou em prejuízo concreto à disputa, visto que muitos lances vantajosos não foram reafirmados pelas licitantes após a exclusão pelo pregoeiro.

8. Adicionalmente, verificou-se indícios de violação ao contraditório pela ausência de fundamentação técnica e jurídica adequada na análise dos recursos administrativos interpostos.

9. Conquanto configuradas a plausibilidade jurídica em relação aos pontos supracitados e a urgência da medida, uma vez que a ata já se encontra assinada, a unidade instrutiva ponderou que a ata atualmente vigente (peça 57) possui valores superiores aos obtidos no certame em exame. Tal fato atrai o interesse público na formalização do contrato para evitar prejuízos financeiros à Codevasf, o que configuraria o perigo da demora ao reverso. Contudo, o pressuposto está afastado no que tange à possibilidade de novas adesões por outros órgãos da Administração Pública.

10. Ante essas ponderações, a AudContratações propõe a adoção de medida cautelar no sentido de suspender as adesões à ata assinada por órgãos não participantes (caronas), bem como a realização de oitiva e a promoção da construção participativa de deliberações.

11. Ponho-me em linha com a Unidade Técnica.

12. De fato, o perigo da demora está configurado pela existência de Ata de Registro de Preços já assinada (ARP 32/2026), com iminência de formalização de contratos.



13. A plausibilidade jurídica reside na afronta aos princípios da impessoalidade, competitividade e julgamento objetivo, ante a eliminação de lances sem fundamentação técnica idônea, contrariando a jurisprudência consolidada deste Tribunal (v.g. Acórdãos 674/2020 e 948/2024, ambos do Plenário).

14. É fundamental que a fase de lances seja preservada de intervenções subjetivas do agente público que possam frustrar a obtenção da proposta mais vantajosa. A exclusão de lances por inexequibilidade deve ser medida excepcional e precedida de contraditório, não servindo como ferramenta de “celeridade” processual em prejuízo da ampla disputa.

15. O fato de a presente ata apresentar economicidade frente à ata anterior não dá suporte à adoção de uma medida ampla sobre o certame. Nesse diapasão, o risco subsiste em relação a eventuais adesões por outros órgãos (“caronas”), as quais poderiam perpetuar os efeitos de um certame viciado, o que não se coaduna com a prudência necessária à proteção do erário.

16. Diante do exposto, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, **adoto Medida Cautelar** para determinar à Codevasf que **suspenda as adesões por outros órgãos da Administração Pública** à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico 90059/2025, até que este Tribunal delibere sobre o mérito.

17. Outrossim, autorizo a realização das oitivas e a construção participativa das deliberações, nos termos propostos pela unidade técnica (peça 68, itens 47.3 a 47.5).

É o Relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nos presentes autos em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, nos termos da Portaria TCU n. 18, de 13/05/2026.

2. Trata-se de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE/SRP) 90059/2025, sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com valor estimado de R\$ 57.711.885,31, cujo objeto é a contratação de empresa para execução dos serviços de perfuração e instalação de poços tubulares a serem executados em municípios dos estados de Goiás, Tocantins, no Distrito Federal e Minas Gerais (16ª Superintendência Regional), inseridos na área de atuação da Codevasf, distribuídos em quatro grupos, com dois itens cada.

3. Conforme descrito no Relatório precedente, o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, atuando em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira (Portaria TCU n. 15-SEAE, de 29/4/2026), deferiu o pedido de medida cautelar, em 14/05/2026, determinando à Codevasf a suspensão das adesões, por outros órgãos da Administração Pública, à Ata de Registro de Preços decorrente do referido Pregão Eletrônico, até deliberação do Tribunal sobre o mérito do processo.

4. Na presente marcha processual, trago ao referendo do Plenário a medida cautelar concedida.

Ante o exposto, VOTO para seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1295/2026 – TCU – Plenário



2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de medida cautelar).
3. Interessada: Agromáquinas Empreendimentos Agrícolas Ltda (05.604.422/0001-90).
4. Órgão/Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria TCU 18-SEAE, de 13/05/2026).
- 5.1. Relator da concessão da medida cautelar: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria TCU n. 15-SEAE, de 29/4/2026).
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Iago Guilherme dos Santos Lemos, representando Saggeo - Hidrogeologia e Meio Ambiente Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação com pedido de medida cautelar, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços 90059/2025, sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, cujo objeto é a contratação de empresa para execução dos serviços de perfuração e de instalação de poços tubulares nos estados de Goiás, Tocantins, Minas Gerais e no Distrito Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 235, 237 e 276, **caput**, do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. conhecer da Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. referendar a medida cautela adotada pelo Relator por meio do despacho transcrito no Relatório precedente (peça 71), bem como as respectivas medidas acessórias;
- 9.3. notificar os interessados e responsáveis acerca da presente deliberação.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1295-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.852/2025-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Banco Central do Brasil; Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça e Segurança Pública

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. CONTROLES PARA PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO POR MEIO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA EM JOGOS VIRTUAIS ONLINE. VERIFICAÇÃO DAS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO A CASAS DE APOSTAS ILEGAIS E DO PAPEL DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA) NA COORDENAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA. FRAGMENTAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO COMBATE A CASAS DE APOSTAS ILEGAIS, O QUE PODE FACILITAR OPERAÇÕES DE LAVAGEM DE DINHEIRO. FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO, NA AVALIAÇÃO E NA GOVERNANÇA PARA A AMPLIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA ENCCLA. RECOMENDAÇÕES. AUTORIZAÇÃO PARA MONITORAMENTO ESTRUTURADO DA DELIBERAÇÃO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, o relatório de auditoria elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), que obteve a concordância de seus dirigentes (peças 135-137):

“INTRODUÇÃO

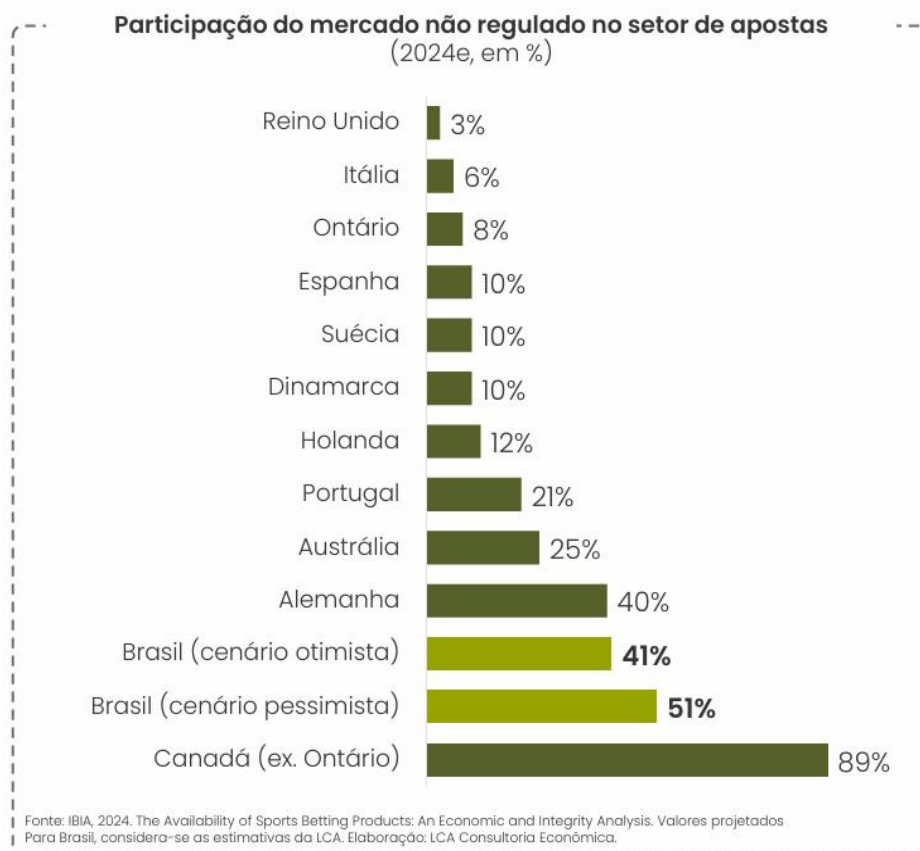
1.1 - Identificação simplificada do objeto

- 1. A Lei 13.756/2018 introduziu no país uma nova modalidade de loteria, chamada de aposta de quota fixa, na qual o apostador sabe, antes de efetivar a operação, o quanto poderá ganhar em caso de acerto do prognóstico. Esta legislação determinou a necessidade de regulamentação da atividade no prazo de dois anos, prorrogáveis por igual período, o que somente ocorreu cinco anos depois, com a edição da Lei 14.790/2023.*
- 2. A citada lei de 2023 definiu regras para a autorização, fiscalização e controle das operações de apostas de quota fixa, definindo o Ministério da Fazenda como órgão regulador do setor, e estabeleceu que somente serão elegíveis à autorização as pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, que atenderem às exigências constantes da regulamentação, que deverá prever, entre outros aspectos, o valor mínimo e forma de integralização do capital social, a exigência de comprovado conhecimento e experiência em jogos, apostas ou loterias e a estrutura e funcionamento de serviço de atendimento aos apostadores e componente de ouvidoria do agente operador. Além disso, incluiu os jogos online na categoria aposta de quota fixa, o que permitiu a oferta de jogos de azar, sendo o mais conhecido deles o Fortune Tiger, comumente chamado de jogo do ‘tigrinho’.*
- 3. Dando continuidade à regulamentação, o Ministério da Fazenda criou, por meio do Decreto 11.907/2024, em sua estrutura, a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), que passou a ser o órgão responsável por autorizar, fiscalizar e controlar as operações de apostas de quotas fixas no Brasil. Com isso, foram editadas portarias, que detalham os critérios para a operação das apostas e para as empresas, normas de transparência, proteção aos apostadores e mecanismos para combate a irregularidades.*

4. Além disso, foi desenvolvido o Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP), plataforma tecnológica que processa, diariamente, centenas de milhões de registros e é essencial para garantir a legalidade e o controle das apostas feitas no país.
5. A regulamentação sancionada no final de 2023 e implementada em 2024 criou ambiente mais formalizado, com maior fiscalização, aumento da arrecadação fiscal e desenvolvimento da indústria, incluindo investimentos em tecnologia, compliance, marketing e patrocínios esportivos. O avanço dos meios de pagamento instantâneos como o Pix e o acesso móvel facilitou e acelerou o crescimento do mercado de apostas de quota fixa.
6. O balanço divulgado em 25/8/2025 pela SPA/MF aponta que, apenas no primeiro semestre de 2025, a receita bruta total de jogos, conhecida como **Gross Gaming Revenue (GGR)**, foi de R\$ 17,4 bilhões. Esse valor representa a receita gerada por apostas e jogos de azar, calculada pela diferença entre o total de valores apostados pelos jogadores e o total de prêmios pagos a eles.
7. Em outras palavras, o GGR é o montante retido pelas casas de apostas autorizadas após realizar os pagamentos dos ganhos dos apostadores, que é utilizado como base para a tributação do Governo. Este valor revela o gasto efetivo dos 17,7 milhões de brasileiros que realizaram apostas e jogaram nos sites e aplicativos das 78 Bets autorizadas, indicando média de gasto por apostador ativo de cerca de R\$ 983 por semestre ou R\$ 164 por mês⁶¹.
8. Com a nova regulamentação, só operadores licenciados podem atuar legalmente e devem pagar tributos. Mesmo assim, operadores ilegais continuam atuando no mercado de apostas no Brasil, o que gera um desafio para o Governo.
9. Como esses operadores ilegais não seguem regras de segurança e fiscalização da SPA/MF, não há garantia de que as plataformas tenham recursos para pagar os prêmios. Assim, o consumidor pode ter o saque bloqueado ou até perder o histórico de apostas. Também não há garantia de integridade das apostas nem de prevenção à manipulação de resultados esportivos. Além disso, essas plataformas podem ser usadas para **lavagem de dinheiro**.
10. O estudo 'Dimensionamento e impactos socioeconômicos do mercado ilegal de apostas no Brasil', elaborado pela LCA Consultoria Econômica a pedido do Instituto Brasileiro do Jogo Responsável (IBJR), estimou que o mercado ilegal de apostas de quota fixa – isto é, o conjunto de casas de apostas que operam sem autorização da SPA/MF ou de entes subnacionais – responde por aproximadamente 41% a 51% do volume total de apostas desse segmento no país, o que corresponderia a receitas anualizadas entre R\$ 26 bilhões e R\$ 40 bilhões, patamar considerado elevado quando comparado à participação do mercado ilegal em jurisdições estrangeiras analisadas no estudo, conforme exposto na figura abaixo:

Figura 1 – Participação do mercado não regulado no setor de apostas

⁶¹ Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/arquivo/apresentacao_SPA/MF_relatoriodo-1o-semester-versao-1.pdf, acesso em 25/9/2025.



Fonte: <https://ibjr.org.br/estudo-mercado-apostas-brasil/> (p. 18)

11. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), rede de articulação de órgãos e entidades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas federal, estadual e, em alguns casos, municipal, além de Ministérios Públicos, propôs, diante dos desafios do setor, a Ação 2/2024, coordenada pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça (DRCI/MJSP).
12. O produto dos trabalhos da ENCCLA, no âmbito dessa Ação 2/2024, foi um relatório contendo análise das vulnerabilidades do segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online, no qual foram identificadas as principais tipologias usadas para lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa nesse setor.
13. O Senado Federal, diante da crescente influência das apostas e jogos de azar no orçamento das famílias brasileiras, da possível associação com organizações criminosas envolvidas em práticas de **lavagem de dinheiro** e da atuação de influenciadores para divulgar essas apostas, instaurou em 2024 a chamada CPI das Bets. Ao final dos trabalhos, no entanto, os seus integrantes rejeitaram o Relatório Final. Com isso, o colegiado encerrou as atividades sem que as medidas propostas pela relatora fossem adotadas.
14. O citado documento, no entanto, apontou a ocorrência de crimes graves como lavagem de dinheiro, evasão fiscal, organização criminosa e manipulação algorítmica que podem levar a fraudes nos resultados das apostas. Além disso, destacou impactos econômicos negativos, especialmente nas famílias mais pobres que acabam perdendo renda e reduzindo o consumo em outras áreas da economia (peça 93, p. 22-31). A publicidade agressiva das casas de apostas, especialmente voltada a jovens e pessoas vulneráveis, expõe riscos de vício e endividamento, além da possibilidade de que criminosos se aproveitem das vulnerabilidades por meio da lavagem de dinheiro.
15. Por fim, o Relatório Final apontou a existência de um mercado ilegal de apostas que, além de facilitar o acesso de menores de idade por meio de plataformas não autorizadas que burlam os mecanismos formais de fiscalização, promove falsas promessas de retorno garantido e direciona a maior parte dos ganhos para casas de apostas, sendo muitas delas sediadas no exterior, criando ambiente propício à lavagem de



dinheiro, na medida em que combina elevada circulação de recursos, baixa transparência sobre a origem e o destino dos valores e reduzida capacidade de controle pelas autoridades nacionais.

16. *Essa auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) pretende verificar quais as ações que a Administração Pública Federal (APF) adotou para combater a lavagem de dinheiro, considerando as vulnerabilidades apontadas na CPI das Bets, notadamente no que se refere às medidas destinadas a impedir o funcionamento de operadores irregulares e para regulamentar a certificação dos algoritmos usados por operadores regulares.*
17. *Adicionalmente, a auditoria objetiva analisar a atuação da ENCCLA, no monitoramento e avaliação de resultados das ações coordenadas, utilizando como estudo de caso o acompanhamento da Ação 2/2024 sobre vulnerabilidades do setor de apostas.*

1.2 - Antecedentes da auditoria

18. *A AudDefesa relatou ao Tribunal, por meio da Proposta de Ação de Controle 3043, que o Relatório Final da CPI das Bets apontou a ocorrência de crimes no mercado de apostas de quota fixa, mas as medidas nele propostas não foram levadas adiante. Neste cenário, foi destacada a necessidade de se verificar quais as ações foram adotadas pela APF para combater as vulnerabilidades ora constatadas, em especial quanto à lavagem de dinheiro (peça 2 do TC 014.657/2025-2).*
19. *O risco envolvido está configurado pela sinalização da ocorrência de crimes graves no mercado de apostas de quota fixa, a exemplo de lavagem de dinheiro, evasão fiscal e organização criminosa. No relatório da CPI, o Fortune Tiger foi apontado como ‘cassino online disfarçado’, que usa algoritmos manipuláveis, divulgado por diversos influenciadores digitais, por meio de contas demonstrativas, que mostram supostos ganhos simples, os quais, no entanto, não refletem a realidade (peça 2 do TC 014.657/2025-2).*
20. *A oportunidade decorre da recente regulamentação do mercado de apostas de quota fixa, realizada por meio da Lei 14.790/2023 e de portarias publicadas pela SPA/MF, o que permite avaliação inicial da efetividade dos controles implementados. Ademais, esse período, entre a nova regulamentação e o período abrangido pela auditoria, é tecnicamente suficiente para identificar padrões operacionais, vulnerabilidades sistêmicas e deficiências nos mecanismos de controle (peça 2 do TC 014.657/2025-2).*
21. *A materialidade do mercado de apostas de quota fixa alcança, de acordo com o citado estudo ‘Dimensionamento e impactos socioeconômicos do mercado ilegal de apostas no Brasil’, anualmente, entre R\$ 64 e R\$ 78 bilhões, sendo R\$ 38 bilhões do mercado legal e entre R\$ 26 a 40 bilhões o restante do mercado ilegal, caracterizando magnitude econômica, conforme exposto na figura abaixo:*

Figura 2 – Tamanho do mercado de apostas legal e ilegal



Fonte: <https://ibjr.org.br/estudo-mercado-apostas-brasil/> (p. 16)

22. Além da relevância econômica, o mercado de apostas de quota fixa possui impactos sociais preocupantes. O crescimento dessas apostas está ligado a altos índices de vício, o qual a Organização Mundial da Saúde (OMS) já classifica como transtorno grave. Muitas famílias enfrentam prejuízos financeiros severos, endividamento, além de impactos emocionais decorrentes da dependência, como ansiedade, depressão, crises de pânico e, até mesmo, ideação suicida⁶². Esse processo afeta principalmente pessoas das classes sociais mais vulneráveis, gerando crise de saúde pública crescente, com aumento na demanda por atendimentos em saúde mental⁶³.
23. Após a realização dessa fiscalização, espera-se que as recomendações formuladas fortaleçam o controle a operadores ilegais, aperfeiçoem as portarias publicadas pela SPA/MF e melhorem a coordenação entre os órgãos envolvidos, aprimorando a capacidade coletiva de detecção e prevenção de crimes financeiros, em especial a lavagem de dinheiro; bem como que possam empoderar a ENCCLA, por meio de mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação, resultando em ações coordenadas mais eficazes (peça 2 do TC 014.657/2025-2).
24. Em função do exposto, o Ministro Jorge de Oliveira, Relator do processo, autorizou a realização desta fiscalização, conforme Despacho, de 27/7/2025 (peça 5 do TC 014.657/2025-2).
25. A Equipe de Auditoria, ainda na fase de planejamento, levantou informações sobre a existência de trabalhos anteriores nessa temática, identificando os seguintes processos:
- a) TC 023.126/2024-8 (Representação), autuado pela AudBenefícios, trata da adoção das medidas necessárias no sentido de declarar ilegal qualquer utilização de cartão social como o bolsa família para finalidade da realização de apostas em jogos de azar, da relatoria do ministro Jhonatan de Jesus. Esse processo está em aberto, tendo sido publicado o Acórdão 2.528/2025-TCU-Plenário, que conheceu da Representação e estabeleceu determinações ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao BCB, e ainda autorizou a autuação de processo de acompanhamento. A Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome interpôs

⁶² Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/arquivo/apresentacao_SPA/MF_relatoriado-1o-semester-versao-1.pdf, acesso em 25/9/2025.

⁶³ Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2025/04/05/vicio-em-bets-e-jogos-de-aposta-online-afetamfamilias-mercado-de-trabalho-e-economia.ghtml>, acesso em 1º/10/2025.

Pedido de Reexame. O relator do recurso, Min. Augusto Nardes, nos termos do despacho à peça 180 do referido processo, conheceu do recurso e suspendeu os efeitos do item 9.3.2. do Acórdão recorrido, que determinava àquele Ministério apurar e tratar os casos de utilização indevida de CPFs de beneficiários do Programa Bolsa Família por terceiros para fins ilícitos, especialmente quando associados à realização de apostas.

b) TC 022.785/2025-6 (Acompanhamento), apartado do TC 023.126/2024-8, autuado pela AudBenefícios, em cumprimento ao disposto no item 9.4 do Acórdão 2.528/2025-TCU-Plenário, que trata de indícios de desvio de finalidade na utilização de recursos do Programa Bolsa Família em apostas esportivas de quota fixa. Encontra-se em aberto, sem deliberação.

c) TC 024.430/2024-2 (Acompanhamento), autuado pela AudBancos, para conhecer e acompanhar as ações do Coaf e da SPA/MF para prevenir a lavagem de dinheiro, no que se relaciona a apostas de cota fixa de eventos esportivos (Bets), da Relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus. Encontra-se em aberto, tendo sido prolatado o Acórdão 2.841/2025-TCU-Plenário, pelo qual o Tribunal deliberou:

9.1. determinar ao Ministério da Fazenda, (...), adote as providências necessárias para dotar a Secretaria de Prêmios e Apostas de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários compatíveis com suas atribuições de regulação e fiscalização;

9.2. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas, do Ministério da Fazenda (...) que:

9.2.1. formalize, em manuais operacionais ou outros documentos técnicos, as rotinas quanto às principais atividades de seus servidores, mormente as relacionadas com a Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento ao Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP); e

9.2.2. conduza verificações mais extensivas no processo de autorização, exigindo que os demandantes apresentem evidências de implementação das medidas previstas na Portaria SPA/MF 1.143/2024, incluindo as políticas, os procedimentos e os controles internos de PLD/FTP

9.3. autorizar a continuidade do presente acompanhamento pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública, incluindo o monitoramento do cumprimento do subitem 9.1 supra e da implementação das recomendações dispostas no subitem 9.2;

(...)

I.3 - Objetivo e escopo

- 26. O objetivo da fiscalização foi verificar quais as ações que a Administração Pública Federal adotou para combater a lavagem de dinheiro, considerando as vulnerabilidades apontadas na CPI das Bets, notadamente no que se refere às medidas destinadas a impedir o funcionamento de operadores irregulares e para regulamentar a certificação dos algoritmos usados por operadores regulares.*
- 27. Adicionalmente, a fiscalização objetivou analisar a atuação da ENCCLA no monitoramento e avaliação de resultados das ações coordenadas, utilizando como estudo de caso o acompanhamento da Ação 2/2024 sobre vulnerabilidades do setor de apostas.*
- 28. O escopo recaiu nas medidas adotadas pela SPA/MF, com ênfase no combate à lavagem de dinheiro, para impedir o funcionamento de operadores irregulares e para regulamentar a certificação dos algoritmos usados por operadores regulares, por meio das Portarias SPA/MF 300/2024, 722/2024, 1.207/2024 e 1.231/2024, bem como a atuação do DRCI/MJSP no monitoramento e avaliação de resultados das ações coordenadas, utilizando como estudo de caso o acompanhamento da Ação 2/2024.*
- 29. A partir do objetivo e do escopo definidos na fase de planejamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:*

a) Questão 1 - A SPA/MF, em coordenação com Anatel, BCB, Receita Federal do Brasil (RFB) e órgãos de persecução penal, tem implementado medidas efetivas para detectar, bloquear e

sancionar casas de apostas ilegais, considerando que aproximadamente 40% do mercado se mantém sob controle de casas de apostas não autorizados?

b) *Questão 2 - A ENCCLA possui capacidade efetiva de monitoramento e avaliação dos resultados das ações coordenadas, considerando que as decisões são baseadas em consenso e a implementação pelos órgãos participantes é voluntária, conforme demonstrado pelo acompanhamento da Ação 2/2024 sobre vulnerabilidades do setor de apostas?*

I.4 - Critérios

30. Os seguintes critérios foram utilizados para avaliar se a APF adotou os controles adequados para o combate à lavagem de dinheiro por meio de jogos virtuais online, considerando o conjunto de riscos e vulnerabilidades identificados pela CPI das Bets:

a) *Lei 13.756/2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada 'Apostas de Quota Fixa';*

b) *Lei 14.790/2023, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada 'Apostas de Quota Fixa';*

c) *Recomendações 2, 3 e 4 do Grupo de Ação Financeira (GAFI) e suas respectivas Notas Interpretativas, que estabelecem padrões internacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro aplicáveis ao setor de apostas ilegais;*

d) ***Better Regulation Guidelines** (Orientações para uma Melhor Regulamentação, em tradução livre) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que trata de um conjunto de princípios e ferramentas para que governos melhorem a qualidade de suas leis e regulamentações com o objetivo de assegurar que as políticas públicas sejam eficazes, eficientes e proporcionais, minimizando os encargos desnecessários sobre empresas, cidadãos e a administração pública;*

e) ***Remote Gambling and Software Technical Standards (RTS)**, elaborado pela **UK Gambling Commission**, que é um conjunto de padrões técnicos detalhados, específicos para garantir a segurança, a justiça e a confiabilidade dos sistemas de controle remoto, com base em padrões internacionais de segurança da informação, aplicável a todas as operações licenciadas no Reino Unido;*

f) ***Gambling Act 2005**, do Reino Unido, que constitui a principal legislação britânica de regulação de apostas, jogos de cassino, loterias e apostas remotas online, tendo substituído arcabouço legal fragmentado por sistema moderno e centralizado*

g) ***Statement of Principles for Determining Financial Penalties** elaborado pela **UK Gambling Commission**, que é um documento que estabelece os princípios e diretrizes que a Comissão utiliza para aplicar multas financeiras a titulares de licenças operacionais e pessoais sob a lei de jogos britânica, em especial sob o **Gambling Act 2005**, conhecida como Lei dos Jogos de Azar do Reino Unido; e*

h) ***Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks**, publicado pela **Financial Action Task Force (FATF)**, também conhecido como Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que fornece um panorama detalhado das redes internacionais interagências de recuperação de ativos, registrando sua importância estratégica e apontando caminhos para o aprimoramento das operações colaborativas globais de combate à lavagem de dinheiro e crimes financeiros.*

I.5 – Metodologia

31. Na fase de planejamento, a Equipe de Auditoria realizou reuniões com gestores dos órgãos envolvidos, com a Associação Nacional de Jogos e Loterias (ANJL) e com o Instituto Locomotiva, para conhecimento da temática e construção da matriz de planejamento. A ANJL representa as empresas autorizadas a operar apostas esportivas e jogos online legalizados no Brasil, e tem como missão defender os interesses do setor, promover o jogo responsável, assegurar a integridade das apostas e contribuir para o desenvolvimento

econômico do país. O Instituto, por sua vez, publicou importantes trabalhos para mapear o comportamento dos apostadores, identificar a incidência de apostas ilegais e apontar os desafios na regulação do setor.

32. *Ainda na fase planejamento, para investigar as medidas destinadas a regulamentar a certificação dos algoritmos usados por operadores regulares realizou-se diligência à SPA/MF (Ofício 000.101/2025 – AudDefesa).*
33. *Para verificação das ações destinadas a impedir o funcionamento de operadores irregulares, foram realizadas diligências à SPA/MF (Ofício 000.177/2025 – AudDefesa), à Anatel (Ofício 000.178/2025 – AudDefesa), ao BCB (Ofício 000.180/2025 – AudDefesa), ao Coaf (Ofício 000.181/2025 – AudDefesa) e à RFB (Ofício 000.182/2025 – AudDefesa).*
34. *Em relação à atuação da ENCCLA, no monitoramento e avaliação de resultados das ações coordenadas, utilizando como estudo de caso o acompanhamento da Ação 2/2024 sobre vulnerabilidades do setor de apostas, foram realizadas diligências ao DRCI/MJSP (Ofício 000.102/2025 – AudDefesa e Ofício 000.165/2025 – AudDefesa), à SPA/MF (Ofício 000.101/2025 – AudDefesa), à Susep (Ofício 000.103/2025 – AudDefesa), à Polícia Federal (Ofício 000.104/2025 – AudDefesa), ao BCB (Ofício 000.105/2025 – AudDefesa), à CVM (Ofício 000.106/2025 – AudDefesa) e ao Coaf (Ofício 000.107/2025 – AudDefesa).*
35. *Após coletar todas as informações, foram realizados exames das respostas dos órgãos diligenciados, o que permitiu identificar a situação encontrada, que foi então confrontada com padrões e experiências internacionais, o que evidenciou a ocorrência dos achados presentes em capítulo próprio desse relatório de fiscalização.*

I.6 - Declaração de conformidade com normas aplicáveis e limitações encontradas

36. *O trabalho foi conduzido com observância às Normas de Auditoria do TCU (NAT/TCU) e ao Manual de Auditoria Operacional desta Corte de Contas, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).*

I.7 - Organização do relatório

37. *Este relatório de auditoria está organizado com um capítulo introdutório, seguido da visão geral do objeto, de capítulo relacionado às evidências e aos achados decorrentes das questões de auditoria, conclusão e proposta de encaminhamento. Elementos pré-textuais (capa, folha de rosto, resumo do trabalho, lista de siglas e lista de gráficos) e pós-textuais (apêndices) antecedem e encerram, respectivamente, o texto.*

VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1 – Objetivo da auditoria

38. *O objetivo da fiscalização foi verificar quais as ações que a APF adotou para combater a lavagem de dinheiro, considerando as vulnerabilidades apontadas na CPI das Bets, notadamente no que se refere às medidas destinadas a impedir o funcionamento de operadores irregulares e para regulamentar a certificação dos algoritmos usados por operadores regulares. Adicionalmente, a fiscalização avaliou a atuação da ENCCLA, no monitoramento e avaliação de resultados das ações coordenadas, utilizando como estudo de caso o acompanhamento da Ação 2/2024 sobre vulnerabilidades do setor de apostas de quota fixa.*

II.2 – Histórico

39. *A regulamentação das apostas no Brasil tem histórico marcado por avanços e restrições. Originalmente, o Decreto-Lei 9.215/1946 proibiu a exploração dos jogos de azar no país, criando cenário de proibição que se estendeu por décadas. Durante esse período, o jogo ilegal prosperou, em que pesem terem sido feitas tentativas ao longo do século XX para reverter essa proibição, sem sucesso.*
40. *Com a popularização da internet, os brasileiros começaram a apostar em sites internacionais como os de Malta, Curaçao e Reino Unido. Esses sites ofereciam apostas esportivas, cassino, poker e outros jogos, operando em zona cinzenta: eram legais em seus países de origem, mas não regulamentados no Brasil. Essa*

realidade perdurou por quase duas décadas, até que o Governo decidiu agir para legalizar e regulamentar o setor⁶⁴.

41. Para coibir o jogo ilegal, criou-se regras que pudessem proteger os apostadores e inserir esse mercado na economia formal, foi sancionada a Lei 13.756/2018, que legalizou as apostas esportivas de quota fixa no Brasil⁶⁵. A nova legislação previu que o Ministério da Fazenda teria até quatro anos para regulamentar o setor, o que gerou expectativas entre operadoras internacionais e apostadores brasileiros.
42. Contudo, a regulamentação somente foi consolidada cinco anos depois, com a sanção da Lei 14.790/2023, que abrange apostas esportivas, jogos online, caça-níqueis e outras modalidades, e que definiu regras claras para operação, tributação e fiscalização das apostas no Brasil. A SPA/MF avançou, a partir de 2024, com a publicação de portarias que detalham os requisitos técnicos, financeiros e operacionais para operadoras, visando a segurança e transparência do mercado.
43. A linha do tempo abaixo, constante do já mencionado estudo 'Dimensionamento e impactos socioeconômicos do mercado ilegal de apostas no Brasil', resume as recentes transformações do setor apostas no Brasil, conforme exposto na figura abaixo:

Figura 3 – Linha do Tempo do Setor de Apostas no Brasil



⁶⁴ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/crime-organizado-usa-bets-para-lavar-dinheiro-do-traffic-de-jogos-ilegais/>, acesso em 2/10/2025.

⁶⁵ Disponível em: <https://g-mnews.com/pt/brasil-da-proibicao-ao-entretenimento-responsavel-conheca-a-historia-dos-jogos/>, acesso em 25/9/2025.

Fonte: IBRI – Instituto Brasileiro de Relações com Investidores. Estudo do mercado de apostas no Brasil. Disponível em: <https://ibri.org.br/estudo-mercado-apostas-brasil/>. Acesso em: 15/09/2025. (p. 3)

44. O governo brasileiro arrecadou das empresas de apostas, no primeiro semestre de 2025, R\$ 3,8 bilhões. Essa quantia se refere aos valores arrecadados pela RFB, incluindo tributos federais como o IRPJ, CSLL, PIS/Cofins e contribuição previdenciária, além dos 12% das destinações sociais previstas na Lei 14.790/2023, que totalizaram R\$ 2,14 bilhões.
45. Além disso, a SPA/MF arrecadou cerca de R\$ 2,2 bilhões referentes às outorgas de autorização pagas pelos agentes operadores e cerca de R\$ 50 milhões em taxas de fiscalização, pagas pelas empresas do setor no primeiro semestre deste ano (2025).
46. Desta forma, o setor de apostas se posiciona como importante vetor de crescimento na arrecadação no Brasil⁶⁶.

II.2.1 – Operadores Ilegais

47. O mercado ilegal de apostas de quota fixa, composto por operadores que não possuem autorização da SPA/MF para operarem, é expressivo, podendo ser maior que o mercado regulamentado.
48. O citado estudo ‘Dimensionamento e impactos socioeconômicos do mercado ilegal de apostas no Brasil’ estimou que as apostas realizadas em plataformas ilegais movimentam entre R\$ 26 bilhões e R\$ 40 bilhões por ano, ao passo que as plataformas regulamentadas movimentam cerca de R\$ 38 bilhões anuais (peça 93, p. 542-568), o que significa que aproximadamente 41% a 51% do mercado brasileiro de apostas de quota fixa permanece em ambiente não regulado, operado por casas de apostas não autorizadas pela SPA/MF ou por entes subnacionais.
49. Os operadores não autorizados trazem riscos para o governo, apostadores e, até mesmo, para os operadores autorizados. Para o governo, o mercado ilegal representa grande perda fiscal, já que operadores não autorizados não pagam impostos, causando prejuízos de bilhões de reais aos cofres públicos.
50. Segundo o estudo mencionado acima, o país perde anualmente entre R\$ 7,2 e R\$ 10,8 bilhões em impostos não arrecadados, conforme exposto na figura abaixo (peça 93, p. 558):

Figura 4 – Perda de Arrecadação com o Mercado Ilegal de Apostas

O custo da ilegalidade



Impacto fiscal do mercado ilegal é expressivo

Considerando carga tributária¹ estimada de cerca de 27% sobre o tamanho do mercado ilegal (R\$ 26 a 40 bilhões em termos anuais), estima-se a **arrecadação não recolhida**.

A perda de arrecadação estimada, **considerando o valor anualizado**, se aproxima ao orçamento de ministérios e poderia ser direcionada para beneficiar a sociedade.



Arrecadação não recolhida em termos anuais está entre **R\$7,2 e R\$10,8 bi**

Fonte: IBRI – Instituto Brasileiro de Relações com Investidores. Estudo do mercado de apostas no Brasil. Acesso em: 15/09/2025

⁶⁶ Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/arquivo/apresentacao_SPA/MF_relatoriodo-1o-semester-versao-1.pdf, acesso em 25/9/2025.

51. As plataformas ilegais são usadas como canais para lavagem de dinheiro, pois operam fora da regulamentação da SPA/MF, sem requisitos de verificação de identidade, monitoramento de transações ou reportes de atividades suspeitas, o que oferece maior anonimato e menor rastreabilidade. Operadores ilegais podem aceitar grandes depósitos, permitir manobras como apostas entre contas sob o controle de um mesmo grupo e facilitar saques com origem aparentemente legítima, sem que haja mecanismos robustos para impedir ou detectar essa lavagem.
52. Para os apostadores, o mercado ilegal, a exemplo do jogo do tigrinho, conhecido oficialmente como 'Fortune Tiger', apresenta riscos elevados, podendo fraudar jogadores, não pagar prêmios e expor os usuários a golpes.
53. O citado jogo tem gerado controvérsias porque seu algoritmo pode ser manipulado para alterar resultados, tornando possível ao operador programar perdas ou ganhos para o jogador, o que levanta dúvidas sobre transparência e justiça do jogo⁶⁷.
54. O mercado ilegal também não possui mecanismos de proteção ao consumidor, como bloqueio de menores de idade, controle de vício e canais oficiais para denúncias, podendo gerar danos sociais e psicológicos, aumento do vício em jogos (ludopatia) e do superendividamento, especialmente em grupos vulneráveis.
55. Há cerca de um ano, estudo do BCB revelou que parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) gastou, apenas no mês de agosto de 2024, R\$ 3 bilhões em apostas online, o que corresponde a aproximadamente 21% do total repassado pelo programa social. Cerca de cinco milhões de beneficiários realizaram estes gastos, com uma mediana de R\$ 100 por pessoa. Destes, 70% são chefes de família e foram responsáveis por R\$ 2 bilhões das apostas. O volume representa parcela significativa do benefício social que deveria ter sido destinada à segurança alimentar e necessidades básicas das famílias, gerando preocupação quanto ao endividamento e ao vício em jogos provocados pelas apostas online⁶⁸.
56. Para os operadores legais, as plataformas ilegais representam, além de risco de imagem, concorrência desleal, já que os operadores não autorizados não cumprem as normas da SPA/MF, nem pagam tributos, o que prejudica a sustentabilidade dos negócios regulamentados.
57. O governo tem adotado medidas para combater esses riscos, como o bloqueio de sites ilegais, a exigência de que bancos denunciem contas suspeitas e o fortalecimento de ações educativas sobre os riscos das apostas descontroladas. No entanto, o desafio é grande, pois essas plataformas frequentemente mudam de domínios e fazem uso de estratégias para driblar o bloqueio, mantendo-se ativas e atrativas.

II.2.2 – CPI das Bets

58. A CPI das Bets foi instalada em novembro de 2024 para investigar a crescente influência dos jogos de apostas online no orçamento das famílias brasileiras, bem como suas possíveis associações com organizações criminosas e práticas ilegais. Entre as principais suspeitas investigadas estavam lavagem de dinheiro, evasão de divisas, fraudes e manipulação algorítmica, além do uso de influenciadores digitais na promoção das apostas de forma enganosa⁶⁹.
59. No que se refere à lavagem de dinheiro, o colegiado identificou tipologias, a saber: fracionamento de transações, uso de contas de passagem, simulação da prestação de serviços, emprego de criptoativos para

⁶⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>, acesso em 25/9/2025.

⁶⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2023/12/17/o-que-e-o-jogo-do-tigrinho-e-por-que-ele-e-ilegal-nobrasil.ghtml>, acesso em 29/8/2025.

⁶⁹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-das-bets-sera-instalada-no-senado-nestaterca-feira>, acesso em 23/10/2025.

*diminuir rastreabilidade dos recursos, movimentações atípicas e uso de laranjas, aquisição de bens de luxo e registro de empresas no exterior*⁷⁰.

60. *O Relatório Final, apresentado em junho de 2025, apontou que casas de apostas ilegais funcionam como organizações criminosas que facilitam a lavagem de dinheiro por meio de brechas regulatórias e tecnológicas, dificultando o rastreamento de valores pelas autoridades e promovendo a evasão fiscal e de divisas em larga escala. Muitas dessas operações envolvem empresas de fachada, boa parte delas estrangeiras, com envio de dinheiro ao exterior sem a prestação de contas*⁷¹ (peça 93, p. 1-541). O documento também detalhou o impacto social negativo das apostas, especialmente na população mais vulnerável, que direciona os recursos destinados à subsistência para jogos de azar, gerando endividamento familiar e redução do consumo em setores essenciais da economia.
61. *Ainda recomendou a criação de um órgão regulador nacional independente, cadastro nacional de jogadores, restrições à publicidade e responsabilização de influenciadores digitais que promovem jogos de forma enganosa, usando contas demonstrativas. Além disso, pediu o indiciamento de dezesseis pessoas e empresas, incluindo influenciadores digitais de grande alcance, por crimes como lavagem de dinheiro, estelionato, propaganda enganosa e associação criminosa.*
62. *Ao final, sugere o Relatório da CPI a existência de complexo esquema de crime em torno das apostas online, com forte impacto social e econômico, sublinhando a necessidade urgente de regulação e fiscalização rigorosa do setor para prevenir fraudes, crimes financeiros e prejuízos à população, especialmente à parcela mais vulnerável.*

II.3 – Compromissos Internacionais assumidos pelo Brasil

63. *O Brasil tem reforçado o compromisso no cumprimento das diretrizes internacionais de combate à lavagem de dinheiro, com foco na cooperação internacional, fortalecimento de legislações e fiscalização integrada no setor de jogos online. Os principais pontos a destacar são:*
 - a) *participação em cooperação internacional: o país atua junto ao Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), Organização das Nações Unidas (ONU), Interpol e outras organizações para trocar informações, apoiar investigações e recuperar ativos ilegais, inclusive os ligados a jogos online;*
 - b) *cumprimento das recomendações do GAFI: o Brasil busca aplicar as medidas sugeridas pelo grupo, que envolvem prevenção, detecção e investigação de lavagem de dinheiro, além de melhorar a fiscalização e a troca de informações entre países; e*
 - c) *atualização das leis e regras internas: o país adapta sua legislação e seus procedimentos às boas práticas internacionais para fortalecer o controle e a fiscalização de atividades de risco, como o setor de apostas online, que cresce rapidamente.*

II.4 – Responsáveis

II.4.1 – Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF)

64. *A SPA/MF, criada pelo Decreto 11.907/2024, tem a função de regulamentar, autorizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar as atividades relacionadas ao mercado de apostas no Brasil, incluindo apostas de quota fixa, jogos online, loterias, promoções comerciais e captação antecipada de poupança popular. As suas principais atribuições são:*
 - a) *regulamentar e normatizar o setor de apostas e jogos online, criando regras e padrões para operação;*
 - b) *analisar e conceder autorizações para operadores que desejam atuar no mercado de apostas;*
 - c) *monitorar o mercado por meio do SIGAP, garantindo a transparência das operações;*

⁷⁰ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-06/cpi-das-bets-relatorio-aponta-crimes-e-endividamento-de-familias>, acesso em 13/10/2025.

⁷¹ Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202508/ANATEL-bloqueia-15-mil-sites-ilegais-de-apostas-noprimeiro-semester>, acesso em 24/9/2025.

- d) fiscalizar empresas para prevenir crimes como lavagem de dinheiro, manipulação de resultados e fraudes;
- e) aplicar sanções administrativas quando houver descumprimento das normas vigentes;
- f) implementar políticas de jogo responsável, prevenindo o vício e protegendo os consumidores; e
- g) supervisionar também a comunicação, publicidade e marketing relacionados às apostas para evitar práticas abusivas.

65. A SPA/MF é constituída das Subsecretarias de Autorização, de Monitoramento e Fiscalização e de Ação Sancionadora e das Coordenadorias-gerais de Regulação e de Jogo Responsável, ligadas diretamente ao gabinete.

II.4.2 - Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

66. A Anatel, criada pela Lei 9.472/1997, conhecida como a Lei Geral de Telecomunicações, é responsável por regular, fiscalizar e promover o setor de telecomunicações no Brasil, garantindo serviços adequados e preços justos para os consumidores e a sociedade em geral, o que incluiu a criação de regras e direitos para serviços de internet e celular, a homologação de produtos de telecomunicações, o combate ao uso indevido de linhas e a promoção da conectividade e transformação digital do país.
67. Embora não regule diretamente o mercado de apostas online, sua função é essencial para retirar, por meio dos provedores de internet, operadores ilegais, colaborando para a segurança e legalidade do mercado. Desde outubro de 2024, a agência bloqueou 15.463 páginas⁷². No entanto, sites ilegais frequentemente mudam de domínios ou usam recursos tecnológicos, como redes privadas, para driblar os bloqueios.
68. Para aumentar a eficiência dessas ações, o Relatório Final da CPI das Bets sugeriu ampliar a atuação da Anatel para que a agência tenha poder sobre os **Domain Name System** (DNS), conhecidos como provedores públicos de serviços de domínio, provedores de **Content Delivery Network** (CDN), conhecida como rede de distribuição de conteúdo e outros serviços habilitadores de conectividade na internet, o que envolve mudanças no Marco Civil da Internet e na Lei Geral de Telecomunicações, de modo a conferir a competência para regular, fiscalizar e aplicar sanções administrativas aos provedores que descumprirem ordens de bloqueio⁷³.

II.4.3 – Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)

69. O Coaf, criado pela Lei 9.613/1998, conhecida como a Lei de Lavagem de Dinheiro, é a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil, a autoridade central do sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP). Atualmente, por força da Lei 13.974/2020, é vinculado administrativamente ao BCB, e dotado de autonomia técnica e operacional, com atuação em todo o território nacional.
70. Conquanto não regule diretamente o mercado de apostas online, sua função é vital para garantir a integridade do setor, colaborando para que as operações sejam realizadas dentro da lei e prevenindo a ocorrência de crimes financeiros. Para isto, em colaboração com a SPA/MF, recebe comunicações de operações suspeitas encaminhadas por este órgão e analisa a qualidade e tempestividade destas informações de modo a subsidiar futuras investigações.
71. Além disso, o Coaf processa e analisa dados sobre movimentações financeiras suspeitas relacionadas a jogos virtuais online e identifica padrões e tipologias de lavagem de dinheiro específicas do setor de apostas.

II.4.4 – Banco Central do Brasil (BCB)

⁷² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2703/mna/relatorios>, acesso em 24/9/2025.

⁷³ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-04/apostadores-destinam-ate-r-30-bi-por-mesbets-informa-bc>, acesso em 25/9/2025.

72. O BCB, criado pela Lei 4.595/1964, é responsável por manter a estabilidade do poder de compra da moeda e assegurar o funcionamento sólido, eficiente e seguro do Sistema Financeiro Nacional. Entre suas atribuições estão o controle da inflação, a execução da política monetária, a supervisão e fiscalização das instituições financeiras e a gestão das reservas internacionais. Além disso, atua administrando as contas do Tesouro Nacional e operando com títulos públicos e garantindo liquidez ao sistema para evitar crises financeiras. O BCB também regula o sistema de pagamentos, controla movimentações financeiras e monitora o fluxo de capitais estrangeiros no país.
73. Apesar de não ter papel direto na regulamentação ou fiscalização do mercado de apostas online, o BCB atua na compilação de estatísticas sobre o volume financeiro movimentado pelas apostas online, que, de acordo com os seus estudos, chega a cerca de R\$ 20 a 30 bilhões mensais⁷⁴, e no acompanhamento das instituições financeiras que prestam serviços de pagamento a essas operadoras.
74. Adicionalmente, tem competência para atuar na prevenção à lavagem de dinheiro e no combate ao financiamento do terrorismo, monitorando movimentações financeiras suspeitas relacionadas ao mercado de apostas e repassando essas informações ao Coaf, Ministério Público e Polícia Federal.
75. O BCB considera que não tem competência para fiscalizar ou aplicar sanções diretamente no setor de apostas online, como bloquear transações financeiras ou multar operadoras, salvo quando notificado pela SPA/MF. Após a comunicação, o órgão orienta as instituições financeiras a suspenderem operações com empresas não autorizadas, mas a decisão final para interromper pagamentos é das próprias instituições financeiras.

II.4.5 – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DRCI/MJSP)

76. O DRCI/MJSP, criado pelo Decreto 4.991/2004, tem como funções principais articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, lavagem de dinheiro e crime organizado transnacional.
77. O órgão é a autoridade central brasileira para a cooperação jurídica internacional, atuando em matérias penais e civis, incluindo temas como extradição, transferência de pessoas condenadas, recuperação de ativos, adoção e subtração internacional de crianças, entre outros.
78. Além disso, coordena importantes políticas públicas, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), e gerencia redes nacionais de laboratórios e polícias especializadas no combate à corrupção e lavagem de dinheiro.
79. Também é responsável pela negociação de acordos bilaterais, adesão a tratados multilaterais e acompanhamento de mais de oitenta fóruns internacionais relacionados às suas áreas de atuação.

II.4.6 – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)

80. A ENCCLA é a principal rede de articulação institucional brasileira, criada em 2003, para coordenar e promover políticas públicas no enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro. Atualmente, reúne cerca de noventa órgãos públicos dos três Poderes da República e do Ministério Público, abrangendo também as esferas federal, estadual e municipal, além de entidades da sociedade civil.
81. A Estratégia funciona por meio de modelo de atuação baseado em três pilares: o engajamento de alto nível dos órgãos participantes, a construção coletiva de soluções por especialistas nas temáticas e a tomada de decisões por consenso. Essa articulação institucional cria grupos de trabalho que desenvolvem ações anuais, gerando propostas normativas, aprimoramentos em estruturas administrativas, programas de capacitação, diretrizes e integração de dados para prevenção, detecção e punição dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.
82. A ENCCLA propôs a Ação 2/2024, referente ao período de março a setembro de 2024, para analisar as vulnerabilidades do segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online,

⁷⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/drci>, acesso em 26/9/2025.

visando identificar tipologias usadas para lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa e, com isso, sugerir medidas mitigadoras.

83. *A referida ação foi coordenada pelo DRCI/MJSP e contou com a colaboração de diversas entidades públicas, como Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), Banco do Brasil, BCB, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Caixa Econômica Federal (CEF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal, RFB, entre outras, além de convidados como o Pacto Global da ONU. Saliente-se que o TCU não consta no rol de órgãos participantes nessa Ação 2/2024 da ENCCLA.*
84. *Como resultado, foi elaborada uma série de recomendações, incluindo a adesão da SPA/MF à ENCCLA como membro permanente, o que ocorreu em novembro de 2024, o bloqueio de mais de duas mil plataformas ilegais e propostas para automação e integração de dados para melhor fiscalização. Também foi sugerida a criação de um grupo de trabalho para acompanhar a implementação das ações mitigadoras previstas na regulamentação em vigor desde 2024.*
85. *A Ação 2/2024 evidenciou a urgência em fortalecer a governança no mercado de apostas, tanto para prevenir crimes financeiros quanto para proteger a economia e a sociedade dos impactos negativos associados a esse setor.*

II.4.7 – Operadores de Apostas

86. *O agente operador é a pessoa jurídica autorizada pela SPA/MF para explorar comercialmente as apostas de quota fixa, oferecendo os serviços diretamente aos consumidores. Para que uma empresa possa operar no Brasil, o órgão regulador estabeleceu requisitos, que estão definidos na Lei 14.790/2023 e em portarias recentemente editadas. Os principais são os seguintes:*
 - a) *autorização: é obrigatório obter licença específica para explorar apostas de quota fixa (art. 4º, caput, da Lei 14.790/2023);*
 - b) *constituição e sede no Brasil: a empresa deve ser pessoa jurídica constituída segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional (art. 7º, caput, da Lei 14.790/2023);*
 - c) *capital social mínimo: comprovação de capital social mínimo, incluindo o pagamento de outorga que pode chegar a R\$ 30 milhões por autorização, válida por até cinco anos (art. 12, § único, da Lei 14.790/2023, c/c o art. 11º da Portaria SPA/MF 827/2024 e art. 5º, inciso III, da Lei 14.790/2023);*
 - d) *participação brasileira: pelo menos 20% do capital social deve ser detido por sócio brasileiro (art. 7º, § 1º, inciso IX, da Lei 14.790/2023);*
 - e) *capacidade técnica e experiência: demonstração de experiência e conhecimento no setor de apostas, jogos ou loterias, além de possuir estrutura com sistemas de segurança e integridade (art. 7, § 1º, inciso II, da Lei 14.790/2023, c/c o art. 12 da Portaria SPA/MF 827/2024);*
 - f) *idoneidade dos sócios e diretores: comprovação da idoneidade dos gestores e controladores da empresa (art. 11, caput, da Lei 14.790/2023, c/c o art. 10º da Portaria SPA/MF 827/2024);*
 - g) *políticas corporativas: adoção de políticas obrigatórias de atendimento ao apostador, prevenção à lavagem de dinheiro, jogo responsável e integridade das apostas (art. 8º da Lei 14.790/2023);*
 - h) *proteção de dados: conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (art. 27º, § 1º, inciso IV, e § 2º, da Lei 14.790/2023);*
 - i) *integração com sistemas de monitoramento: participação em organismos nacionais e internacionais que monitoram a integridade esportiva, além de integração com sistemas como o SIGAP (art. 7º, § 1º, inciso VIII, da Lei 14.790/2023);*
 - j) *proibição de vínculos esportivos: controladores da empresa não podem ter vínculos com organizações esportivas ou times brasileiros, para evitar conflitos de interesse e manipulação de resultados; e*

k) *tabela de pagamentos: disponibilização clara e antecipada das tabelas de pagamento e das probabilidades para os apostadores.*

87. *Esses requisitos visam garantir que apenas empresas com capacidade técnica, idoneidade e compromisso com a segurança dos apostadores possam atuar no mercado de apostas de quota fixa online no Brasil, assegurando transparência, proteção ao consumidor e integridade do setor.*

II.4.8 – Certificadoras

88. *As certificadoras são empresas, cuja capacidade técnica operacional foi reconhecida pela SPA/MF, responsáveis por testar e certificar os dispositivos, programas, sistemas de apostas e jogos online utilizados pelos operadores de apostas de quota fixa legalizados no Brasil. A sua função principal é assegurar que as plataformas de apostas funcionem corretamente, operem de forma justa e estejam em conformidade com os requisitos técnicos e legais exigidos, prevenindo fraudes ou manipulação dos sistemas.*

89. *Para isto, realizam avaliações técnicas e emitem relatórios conclusivos sobre a conformidade dos sistemas, garantindo a integridade e a segurança das operações.*

Além disso, devem possuir experiência mínima de três anos no setor, possuírem certificações ISO/IEC 17025 e ISO/IEC 17020, serem independentes das operadoras e cumprir regras para evitar conflitos de interesse.

90. *Atualmente, seis empresas estão autorizadas a prestarem este serviço aos operadores, a saber:*

- a) **Gaming Laboratories International LLC** (Portaria SPA/MF 504/2024);
- b) **eCogra Limited** (Portaria SPA/MF 588/2024);
- c) **BMM Spain Testlabs** (Portaria SPA/MF 603/2024);
- d) **Gaming Associates Europe Ltd** (Portaria SPA/MF 749/2024);
- e) **Quinel Limited** (Portaria SPA/MF 1.132/2024); e
- f) **Trisigma B.V.** (Portaria SPA/MF 1.775/2024).

II.5 - Principais produtos

II.5.1 – Portarias da SPA/MF

91. *As portarias da SPA/MF garantem que o setor de apostas de quota fixa seja operado dentro da legalidade, transparência e segurança, com mecanismos para proteger os apostadores, prevenir fraudes e práticas ilícitas e assegurar a arrecadação adequada dos recursos sociais gerados pelo mercado de apostas, estabelecendo regras detalhadas para diversos aspectos, incluindo:*

a) *normas para habilitação de laboratórios certificadores e validação de plataformas* (Portaria SPA/MF 300/2024);

b) *funcionamento dos sistemas de apostas e fornecimento de dados ao SIGAP* (Portaria SPA/MF 722/2024);

c) *requisitos para certificação de jogos online e estúdios de jogos ao vivo, garantindo segurança, transparência e aleatoriedade nas apostas* (Portaria SPA/MF 1.207/2024); e

d) *diretrizes para o jogo responsável, direitos e deveres de apostadores e operadores, bem como regulamentação das ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing* (Portaria SPA/MF 1.231/2024).

II.6 –Beneficiários

92. *O Governo é beneficiado por meio do aumento da arrecadação tributária proveniente das operações de apostas autorizadas e fiscalizadas. A regulamentação permite o controle das atividades, evitando que recursos escapem para o mercado ilegal, garantindo que os ganhos com impostos possam ser revertidos para investimentos públicos.*

93. *Os apostadores ganham maior proteção, incluindo mecanismos contra violência e fraudes, o que fortalece a confiança no setor. Por fim, os operadores legais que obtêm licenças e cumprem as regras também se*

beneficiam, pois a regulamentação cria ambiente competitivo mais justo, com maior transparência e segurança jurídica, protegendo-os da concorrência desleal dos operadores ilegais.

ACHADOS DA AUDITORIA

III.1 – FRAGMENTAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS DIFICULTA COMBATE EFETIVO A CASAS DE APOSTAS ILEGAIS E PODE FACILITAR OPERAÇÕES DE LAVAGEM DE DINHEIRO

Contexto

94. O mercado brasileiro de apostas de quota fixa cresceu de forma acelerada desde sua legalização em 2018, impulsionado pela tecnologia digital, o uso disseminado de smartphones e o sistema Pix. A consolidação do setor levou à criação de estrutura regulatória pela Lei 14.790/2023, que busca equilibrar arrecadação, segurança e responsabilidade social. No entanto, a transição para o modelo de outorgas federais revelou grande desafio: a existência de mercado ilegal representando até metade das operações totais, responsável por prejuízos fiscais bilionários e graves vulnerabilidades para o combate à lavagem de dinheiro.
95. Essas plataformas clandestinas atuam à margem da supervisão estatal e ignoram regras fundamentais de compliance, como identificação de clientes e limitação de transações. Investigações de diferentes polícias estaduais e da CPI das Bets identificaram práticas sofisticadas de ocultação de valores, como apostas simuladas, triangulação internacional e pagamentos a influenciadores e clubes de futebol.
96. A dificuldade de rastrear e bloquear esses operadores é agravada pela facilidade com que novos sites surgem, muitas vezes associados a empresas de fachada e contas intermediárias recém-criadas. Mesmo o bloqueio massivo de domínios mostrou-se ineficaz, pois novos portais ilegais surgem após operações de bloqueio.
97. A experiência internacional demonstra que o sucesso no enfrentamento desse mercado exige ação integrada e multifacetada, combinando regulação proporcional, tecnologia, fiscalização efetiva e educação pública. O arcabouço jurídico brasileiro prevê mecanismos de controle e coordenação entre órgãos como a SPA/MF, Anatel, Banco Central, Coaf e polícias, em consonância com as recomendações do GAFI. Contudo, limitações operacionais e falta de articulação entre as entidades comprometem a eficácia dessas medidas.
98. Nesse sentido, a primeira questão de auditoria avaliou se as medidas de combate a casas de apostas ilegais implementadas pela SPA/MF, pela Anatel e demais órgãos competentes são efetivas para detectar, bloquear e sancionar casas de apostas ilegais, bem como prevenir a utilização do setor para lavagem de dinheiro e financiamento de organizações criminosas.
99. Para avaliar essa questão, foram encaminhadas requisições à SPA/MF (Ofício 000.177/2025 – AudDefesa), à Anatel (Ofício 000.178/2025 – AudDefesa), ao BCB (Ofício 000.180/2025 – AudDefesa), ao Coaf (Ofício 000.181/2025 – AudDefesa) e à RFB (Ofício 000.182/2025 – AudDefesa).
100. A análise completa das evidências extraídas das respostas desses órgãos, relativamente à Questão 1 dessa Auditoria se encontra às peças 70 a 89, e 94-95 desse relatório de fiscalização.
101. Após exame das informações obtidas em confronto com padrões técnicos internacionais, foi possível constatar quatro achados, que serão a seguir detalhados.

III.1.1 – Achado 1: Importância da coordenação interinstitucional para combate a casa de apostas ilegais

102. O exame das respostas dos órgãos Anatel, SPA/MF, BCB, Coaf e RFB traz evidências relativas à necessidade de avanços na coordenação interinstitucional para combate a casas de apostas ilegais.
103. De forma sintética, as evidências extraídas das respostas dos órgãos configuram as seguintes ocorrências.

1 - Protocolos padronizados de comunicação e compartilhamento de informações.

104. As respostas dos órgãos evidenciam que ainda não há mecanismos formalizados que estabeleçam fluxos sistematizados, prazos definidos, procedimentos uniformes e responsabilidades específicas para intercâmbio de dados entre os órgãos participantes.



105. Embora o BCB tenha mencionado diálogo institucional e o Coaf tenha reconhecido estar em fase de maior articulação com a SPA/MF, a documentação de protocolos formais e a demonstração de consolidação de canais estruturados ainda podem ser perquiridos; a RFB incluiu como objetivo do Grupo de Trabalho Intersecretarial - Bets, constituído pela Portaria Conjunta RFB/SPA 3/2025, a proposição de criação de canal de compartilhamento de informações, evidenciando intenção em adotar (peças 74, p. 2; 75, p. 3 e 84, respectivamente).

2 - Inexistência de cronogramas coordenados para ações integradas

106. Não houve documentação que demonstrasse planejamento conjunto de medidas de bloqueio, sancionamento ou fiscalização de operadores irregulares, com definição de cronogramas integrados e responsabilidades compartilhadas.
107. A SPA/MF informou comunicar a identificação de operadores ilegais a múltiplos órgãos (peça 77, p. 23), sem evidenciar, no entanto, mecanismos que assegurem a adoção sincronizada de medidas por cada instituição destinatária.
108. A Anatel demonstrou atuar em modelo reativo, de mero encaminhamento de decisões da SPA/MF (peça 71, p. 7), sem participação em planejamento conjunto de ações coordenadas.

3 - Carência de definições claras sobre competências e responsabilidades específicas de cada órgão

109. As respostas evidenciaram ambiguidades e lacunas na delimitação de atribuições de cada órgão. O BCB explicitou não possuir mandato legal para fiscalizar instituições que prestam serviços a operadores não autorizados, atribuindo essa competência exclusivamente à SPA/MF (peça 74, p. 11), enquanto a própria SPA/MF reconheceu limitações operacionais na supervisão de instituições financeiras sujeitas à jurisdição do BCB (peça 88, p.3).
110. A Anatel esclareceu atuar exclusivamente como intermediária técnica, sem responsabilidade pela efetividade dos bloqueios implementados pelas prestadoras de serviços de telecomunicações (peça 71, p. 7), caracterizando lacuna de responsabilização pela efetividade final das medidas adotadas.

4 - Limitações nos mecanismos de acompanhamento conjunto das medidas implementadas

111. As evidências demonstraram ausência de instrumentos que permitam monitoramento integrado e avaliação sistemática da efetividade das ações adotadas por cada órgão.
112. A Anatel informou expressamente que o Acordo de Cooperação Técnica não contempla monitoração da efetividade dos bloqueios (peça 71, p. 7).
113. A SPA/MF não apresentou indicadores consolidados sobre resultados das comunicações enviadas aos diferentes órgãos, e o Coaf não demonstrou mecanismos para receber feedback sobre a utilização dos relatórios produzidos pelas autoridades destinatárias (peça 75, p. 2).

Análise comparativa da situação encontrada com critérios de auditoria

114. Na sequência, a análise da situação encontrada, considerando as evidências obtidas nas respostas às requisições de informações da Equipe de Auditoria, foi comparada com os critérios estabelecidos pela Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa (peça 91, p. 11-12 e p. 38) e pelo relatório **Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks**, elaborado pelo GAFI (peça 91, p. 687-742), e seguida da análise das implicações para facilitação de operações de lavagem de dinheiro.
115. A situação encontrada, quando analisada à luz dos critérios mencionados, demonstra que o Brasil não implementou estrutura de coordenação interinstitucional que atenda aos padrões internacionais de efetividade no combate à lavagem de dinheiro por meio de casas de apostas ilegais.
116. O confronto da situação encontrada com os referidos critérios internacionais aponta para a existência de seis oportunidades de melhoria, descritas a seguir.

1 - Ausência de estruturas formais de coordenação interinstitucional

117. *A Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa estabelecem que os países devem ter políticas nacionais de combate à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, informadas pelos riscos identificados, devendo designar uma autoridade ou estabelecer um mecanismo de coordenação responsável por tais políticas (peça 91, p. 11-12 e p. 38).*
118. *A Nota Interpretativa à Recomendação 2 especifica que os países devem estabelecer estruturas interinstitucionais apropriadas para cooperação e coordenação no combate à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, podendo ser estrutura única ou diferentes para cada modalidade (peça 91, p. 38).*
119. *As evidências coletadas, a partir das respostas dos órgãos envolvidos, demonstram que o Brasil não implementou estrutura formal e permanente de coordenação interinstitucional para combate a casas de apostas ilegais que atenda aos padrões estabelecidos pelo GAFI.*
120. *O Grupo de Trabalho Intersecretarial GTI-Bets possui caráter temporário, com vigência prorrogada até setembro de 2025 (peça 84), evidenciando fragilidade institucional que compromete a continuidade e a consolidação dos mecanismos de articulação. A temporariedade dessa estrutura contrasta fundamentalmente com o critério do GAFI, que exige mecanismos permanentes e institucionalizados de coordenação.*
121. *O Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks enfatiza que estruturas de coordenação efetivas devem ser lideradas por uma ou mais autoridades designadas ou mecanismo responsável por estabelecer políticas nacionais e assegurar cooperação e coordenação entre as agências relevantes (peça 91, p. 687-742).*
122. *A análise das respostas dos órgãos requisitados revelou ausência de autoridade claramente designada ou mecanismo permanente que coordene, de forma sistemática, as ações da SPA/MF, Anatel, BCB, Coaf e RFB no combate aos operadores irregulares. A SPA/MF atua como órgão regulador setorial, porém sem mandato formal de coordenação interinstitucional sobre as demais entidades envolvidas (peça 77, p. 18).*

2 - Inexistência de protocolos de compartilhamento de informações

123. *A Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa estabelecem que os países devem assegurar que formuladores de políticas, a UIF, autoridades de persecução penal, supervisores e outras autoridades competentes relevantes, tanto no nível político quanto operacional, tenham mecanismos efetivos que os habilitem a cooperar e, quando apropriado, coordenar e trocar informações domesticamente (peça 91, p. 11-12 e p. 38).*
124. *O Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks identifica como elemento essencial de coordenação efetiva a existência de medidas para esclarecer o papel, necessidades e fontes de informação de cada autoridade relevante, medidas para facilitar o fluxo tempestivo de dados entre elas, e mecanismos práticos para facilitar trabalho interinstitucional (peça 91, p. 687-742).*
125. *As evidências extraídas dos órgãos respondentes demonstram ausência de protocolos formalizados que estabeleçam fluxos sistematizados, prazos definidos, procedimentos uniformes e responsabilidades específicas para intercâmbio de dados entre os órgãos participantes.*
126. *O BCB mencionou diálogo institucional com a SPA/MF e Coaf (peça 74, p. 2), sem apresentar documentação de protocolos formais, acordos de cooperação técnica ou instrumentos que estabeleçam obrigações mútuas de compartilhamento de informações. O Coaf reconheceu estar em fase de maior articulação com a SPA/MF para melhor entender características e formas de atuação dos operadores ilegais (peça 75, p. 3), evidenciando que o modelo de coordenação se encontra em fase inicial de estruturação.*
127. *A RFB incluiu como objetivo do Grupo de Trabalho Intersecretarial - Bets a proposição de criação de canal específico para compartilhamento de informações, observado o sigilo fiscal (peça 82, p. 2), o que evidencia a inexistência de mecanismo estruturado de intercâmbio de dados com a SPA/MF.*

128. *A SPA/MF informou comunicar identificações de operadores ilegais à Polícia Federal, RFB e BCB para adoção de providências no âmbito de suas respectivas competências (peça 77, p. 66), porém sem evidenciar mecanismos que assegurem adoção sincronizada de medidas por cada instituição destinatária ou feedback sobre ações efetivamente implementadas.*

3 - Ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação conjunta da efetividade

129. *O Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks estabelece que estruturas efetivas de coordenação devem incluir mecanismos práticos para facilitar trabalho interinstitucional, tais como equipes conjuntas ou plataformas compartilhadas de dados. O documento enfatiza que as redes interagências devem manter estatísticas abrangentes sobre casos, incluindo dados sobre solicitações enviadas e recebidas, tipos de ativos e crimes associados, e ativos ultimamente confiscados e recuperados (peça 91, p. 687-742).*
130. *As evidências coletadas dos órgãos fiscalizados demonstram ausência de instrumentos que permitam monitoramento integrado e avaliação sistemática da efetividade das ações adotadas por cada órgão. A Anatel informou expressamente que o Acordo de Cooperação Técnica MF/Anatel 45/2024 não contempla a monitoração da efetividade dos bloqueios junto às prestadoras de serviços de telecomunicações, conforme item 7.4 do Plano de Trabalho anexo ao ACT (peça 71, p. 7). Essa lacuna crítica caracteriza-se pela ausência de mecanismos que permitam avaliação conjunta entre SPA/MF e Anatel sobre a efetividade real das medidas de bloqueio implementadas, impossibilitando a adoção de medidas corretivas tempestivas quando identificadas falhas.*
131. *A SPA/MF não apresentou indicadores consolidados sobre resultados das comunicações enviadas aos diferentes órgãos (peça 88, p. 4), impossibilitando aferição da magnitude das ações de cada entidade destinatária e avaliação da efetividade do sistema de coordenação.*
132. *O Coaf não demonstrou mecanismos para receber feedback sobre a utilização dos 365 Relatórios de Inteligência Financeira produzidos em 2025 pelas autoridades destinatárias (peça 75, p. 2), caracterizando deficiência estrutural na avaliação da contribuição efetiva da inteligência financeira para interrupção de operações irregulares.*

4 - Ambiguidade na delimitação de competências e responsabilidades

133. *A Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa estabelecem que estruturas interinstitucionais devem incluir as autoridades relevantes para combater lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação, dependendo da organização nacional de funções, podendo incluir autoridades de persecução penal, recuperação de ativos e acusação, UIF, supervisores e órgãos autorreguladores, autoridades tributárias, entre outras (peça 91, p. 11-12 e p. 38). O Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks identifica como desafio crítico a ausência de definições claras sobre papéis, necessidades de informação e fontes de informação de cada autoridade relevante (peça 91, p. 687-742).*
134. *As evidências demonstram ambiguidades e lacunas na delimitação de atribuições de cada órgão que comprometem fundamentalmente a efetividade da coordenação. O Banco Central explicitou não possuir mandato legal para fiscalizar ou aplicar sanções a instituições financeiras ou de pagamento que permitam envio de recursos para operadores não autorizados, atribuindo essa competência exclusivamente à SPA/MF (peça 74, p. 1). Simultaneamente, a própria SPA/MF reconheceu limitações operacionais na supervisão de instituições financeiras sujeitas à jurisdição da autoridade monetária, evidenciada pela taxa de apenas 4,3% de adesão das instituições participantes do arranjo PIX às obrigações estabelecidas na Portaria SPA/MF 566/2025 (peça 88, p. 3).*
135. *A Anatel esclareceu atuar exclusivamente como intermediária técnica, sem responsabilidade pela correção, higidez ou juridicidade dos atos administrativos de bloqueio emanados da SPA/MF, conforme Cláusula 5.2 do ACT MF/Anatel 45/2024 (peça 71, p. 3), caracterizando lacuna de responsabilização pela efetividade final das medidas adotadas. A delimitação de competências evidencia que o modelo de coordenação implementado se restringe a fluxo unidirecional de encaminhamento de decisões*

administrativas, sem estabelecimento de responsabilidades compartilhadas ou mecanismos de avaliação conjunta.

136. A RFB informou que não existem procedimentos fiscais encerrados com lavratura de auto de infração no período de janeiro de 2024 a agosto de 2025 (peça 95, p. 49), alegando sigilo investigativo para não fornecer dados sobre investigações em curso (peça 83, p. 1), impedindo avaliação da magnitude dos esforços fiscalizatórios direcionados ao setor.
137. Essa fragmentação de competências, sem definição de responsabilidades complementares e mecanismos de coordenação obrigatória, contraria o padrão do GAFI que exige clareza sobre papel e responsabilidades de cada autoridade competente.

5 - Inexistência de cronogramas coordenados e planejamento conjunto

138. *O Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks* enfatiza que estruturas efetivas de coordenação devem facilitar ações conjuntas por meio de equipes multidisciplinares, planejamento integrado de operações, e cronogramas sincronizados que assegurem impacto máximo das medidas implementadas. O documento destaca que países devem assegurar que, quando necessário, investigações cooperativas com autoridades competentes apropriadas em outros países ocorram, incluindo uso de grupos multidisciplinares permanentes ou temporários especializados em investigações financeiras ou de ativos (peça 91, p. 687-742).
139. As evidências coletadas demonstram que nenhum dos órgãos apresentou documentação que evidenciasse planejamento conjunto de medidas de bloqueio, sancionamento ou fiscalização de operadores irregulares com definição de cronogramas integrados e responsabilidades compartilhadas.
140. A SPA/MF informou ter encerrado 483 contas bancárias vinculadas a operadores ilegais e comunicado informações sobre pessoas envolvidas à Polícia Federal, RFB e BCB (peça 88, p. 5), porém sem demonstrar mecanismos que assegurem adoção sincronizada de medidas administrativas, fiscais, de persecução penal e de bloqueio de infraestrutura digital por cada órgão destinatário.
141. A Anatel demonstrou atuar em modelo reativo de mero encaminhamento de decisões da SPA/MF às prestadoras de telecomunicações, processando 63 ofícios abrangendo 21.842 bloqueios entre outubro de 2024 e setembro de 2025 (peça 71, p. 6), porém sem participação em planejamento conjunto que coordenasse bloqueios de sites com encerramento simultâneo de contas bancárias, autuações fiscais e medidas de persecução penal.
142. Essa abordagem fragmentada permite que operadores irregulares reorganizem operações utilizando novas infraestruturas antes que o conjunto de medidas repressivas seja implementado de forma coordenada.

6 - Fragilidades nos fluxos de feedback e informação bidirecional

143. *O Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks* estabelece que mecanismos efetivos de coordenação devem incluir canais claros ou mecanismos para transmissão e execução efetiva de solicitações de informação ou outros tipos de assistência, processos claros e eficientes para priorização e execução tempestiva de solicitações, e salvaguardas para proteger informações recebidas. O documento enfatiza que autoridades solicitantes devem, mediante pedido, fornecer feedback às autoridades solicitadas sobre uso e utilidade das informações obtidas (peça 91, p. 687-742).
144. As evidências demonstram ausência de fluxos bidirecionais sistematizados de compartilhamento de informações e feedback entre os órgãos participantes. A SPA/MF não apresentou informações sobre feedback recebido dos órgãos destinatários das comunicações sobre operadores irregulares quanto às providências efetivamente adotadas (peça 88, p. 4), impossibilitando avaliação da efetividade da coordenação estabelecida e identificação de gargalos operacionais.
145. O Banco Central mencionou que a SPA/MF tem trazido ao conhecimento da Autarquia relação de gateways e instituições financeiras identificadas como prestadoras de serviços a operadores ilegais, utilizadas como subsídios para supervisão de conduta (peça 74, p. 2), porém sem detalhar mecanismos formais que estabeleçam prazos, procedimentos padronizados e feedback sobre medidas adotadas.

146. O Coaf informou ter elaborado 365 Relatórios de Inteligência Financeira com disseminações para Polícia Civil (34), Ministério Público (23), Polícia Federal (20), RFB (18), CPIs (2) e outras autoridades (2), totalizando 99 disseminações (peça 75, p. 2-3), porém sem apresentar mecanismos de coordenação com a SPA/MF para assegurar incorporação sistemática e tempestiva dos RIFs nos procedimentos de identificação e sancionamento de operadores irregulares.
147. A ausência de protocolos formais que estabeleçam fluxos bidirecionais caracteriza deficiência estrutural que compromete capacidade de análise sistêmica e coordenada.
- Implicações das deficiências apontadas para facilitação de operações de lavagem de dinheiro
148. Após identificação das deficiências de coordenação entre órgãos como SPA/MF, RFB, Coaf, BCB e Anatel, foi realizado exame das implicações dessa situação encontrada na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no setor de apostas online. A fragmentação de ações entre esses órgãos gera vulnerabilidades que favorecem operadores irregulares em múltiplas dimensões.
- Implicação 1: janelas de oportunidade para reorganização criminosa
149. A fragmentação da coordenação interinstitucional identificada nesta seção cria vulnerabilidades que facilitam operações de lavagem de dinheiro por meio de casas de apostas ilegais por permitir reorganização de estruturas operacionais antes que medidas repressivas coordenadas sejam implementadas.
150. A ausência de cronogramas sincronizados para bloqueio de sítios eletrônicos pela Anatel, encerramento de contas bancárias identificadas pela SPA/MF, autuações fiscais pela RFB e investigações de lavagem de dinheiro pelo Coaf permite que operadores irregulares identifiquem quais medidas foram adotadas e reorganizem operações por meio de novas infraestruturas antes do conjunto completo de ações repressivas ser implementado.
- Implicação 2: facilitação de técnicas de ocultação de propriedade beneficiária
151. A ausência de protocolos padronizados de compartilhamento de informações entre SPA/MF, RFB, Coaf e BCB impede identificação integrada e tempestiva de estruturas corporativas complexas e beneficiários finais que controlam operadores irregulares de apostas, facilitando técnicas de lavagem de dinheiro baseadas em ocultação de propriedade beneficiária.
152. A Recomendação 2 do GAFI estabelece que países devem assegurar disponibilidade de informações adequadas, precisas e atualizadas sobre propriedade beneficiária e controle de pessoas jurídicas que possam ser obtidas ou acessadas rapidamente e eficientemente por autoridades competentes (peça 91, p. 23).
- Implicação 3: vulnerabilidades na interrupção de fluxos financeiros utilizados por operadores irregulares
153. A deficiência na coordenação interinstitucional identificada compromete de forma significativa a capacidade de interrupção tempestiva dos fluxos financeiros utilizados por operadores irregulares de apostas para lavagem de dinheiro, tanto em operações domésticas quanto em operações que envolvem remessas ao exterior, considerando que essas plataformas frequentemente operam com infraestrutura tecnológica, contas bancárias e estruturas corporativas distribuídas em múltiplas instituições e, em muitos casos, em múltiplas jurisdições.
154. O relatório **'Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks'** enfatiza que países devem assegurar que autoridades competentes tenham capacidade de rastrear ativos com celeridade, iniciar ações para congelar e apreender bens de origem criminosa e recorrer a grupos multidisciplinares permanentes ou temporários especializados em investigações financeiras e patrimoniais, justamente para enfrentar esquemas que combinam camadas sucessivas de movimentações internas e externas (peça 91, p. 687-742).
155. A ausência de mecanismos coordenados para monitorar e interromper fluxos financeiros integrais – desde depósitos iniciais, passando por movimentações entre contas e intermediários de pagamento, até saques ou remessas internacionais – impede a identificação tempestiva de técnicas sofisticadas de lavagem de dinheiro utilizadas por operadores irregulares, como a estruturação de depósitos para evitar

comunicações obrigatórias, o uso de múltiplas contas em diferentes instituições, a interposição de gateways de pagamento e a realização de transferências para o exterior ou para criptoativos com baixa rastreabilidade.

Implicação 4: limitações na aplicação de abordagem baseada em risco

156. *A Recomendação 2 do GAFI estabelece que países devem identificar, avaliar e compreender riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, devendo tomar ação para assegurar que os riscos sejam mitigados efetivamente, incluindo designação de autoridade ou mecanismo para coordenar ações de avaliação de riscos (peça 91, p. 11).*
157. *A fragmentação da coordenação interinstitucional identificada nesta seção compromete a capacidade de implementação efetiva de abordagem baseada em risco no contexto das apostas irregulares, impedindo priorização coordenada de recursos para mitigação dos riscos significativos.*
158. *A ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação conjunta da efetividade impede construção de visão integrada sobre magnitude e características dos riscos de lavagem de dinheiro por meio de apostas irregulares, impossibilitando a priorização coordenada de ações repressivas. A fragmentação de informações entre Coaf, SPA/MF, RFB e BCB impede desenvolvimento de avaliação nacional de risco integrada que subsidie a priorização coordenada de ações de mitigação.*
159. *A ausência de coordenação na aplicação de abordagem baseada em risco permite que operadores irregulares identifiquem e explorem vulnerabilidades, concentrando operações em instituições financeiras com menor capacidade de detecção, utilizando regiões geográficas com menor presença de autoridades fiscalizadoras, ou direcionando operações para segmentos de mercado com menor supervisão regulatória.*
160. *Estudos sobre dimensionamento do mercado ilegal de apostas demonstram que aproximadamente 40% do mercado permanece sob controle de operadores não autorizados, evidenciando que as medidas fragmentadas implementadas até o momento não produziram impacto significativo na redução do mercado irregular (peça 93, p. 542-568).*

Implicação 5: perpetuação de assimetrias informacionais que favorecem operadores irregulares

161. *A ausência de protocolos padronizados de compartilhamento de informações e inexistência de mecanismos de feedback bidirecional entre os órgãos criam assimetrias informacionais que favorecem operadores irregulares de apostas, permitindo-lhes antecipar medidas repressivas, adaptar estruturas operacionais e explorar lacunas de coordenação para perpetuar operações de lavagem de dinheiro.*
162. *O Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks enfatiza que coordenação efetiva requer fluxo tempestivo de informações entre autoridades relevantes através de formatos padronizados e canais seguros, com mecanismos práticos para facilitar trabalho interinstitucional (peça 91, p. 687-742).*
163. *As assimetrias informacionais resultantes da fragmentação de coordenação permitem que operadores irregulares identifiquem quais órgãos estão ativamente fiscalizando e quais apresentam lacunas de supervisão, direcionando operações para exploração dessas vulnerabilidades sistêmicas.*
164. *A manutenção de aproximadamente 40% do mercado de apostas sob controle de operadores não autorizados evidencia que operadores irregulares desenvolveram capacidade de adaptar estruturas operacionais mais céleres do que autoridades conseguem coordenar medidas repressivas efetivas, caracterizando vantagem informacional sistêmica que facilita perpetuação de operações de lavagem de dinheiro (peça 93, p. 542-568).*

Conclusão parcial

165. *A análise das respostas dos órgãos evidencia que, apesar de iniciativas pontuais de diálogo e de avanços na produção de inteligência financeira sobre apostas online, especialmente por parte do Coaf, a ausência de mecanismos estruturados de coordenação com a SPA/MF e com os demais atores envolvidos compromete a efetividade das ações de supervisão, repressão e prevenção à lavagem de dinheiro no setor de apostas.*

166. *A inexistência de protocolos formais de compartilhamento de informações, de fluxos de feedback bidirecionais, de cronogramas integrados para ações conjuntas e de mecanismos de monitoramento e avaliação conjunta das medidas adotadas demonstra a necessidade de aperfeiçoar, em caráter estruturante, a articulação interinstitucional, de modo a conferir maior integração, agilidade e coerência ao enfrentamento das irregularidades no mercado de apostas.*
167. *A comparação entre a situação encontrada e os padrões previstos na Recomendação 2 do GAFI e em sua Nota Interpretativa, bem como no relatório 'Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks', evidencia que o Brasil ainda não dispõe de estrutura de coordenação interinstitucional compatível com as boas práticas internacionais para o combate à lavagem de dinheiro por meio de casas de apostas ilegais.*
168. *As seis deficiências identificadas – ausência de coordenação formal e permanente, falta de protocolos de informação, carência de monitoramento conjunto, indefinição de competências, inexistência de planejamento integrado e fragilidade nos fluxos de feedback – configuram falha de governança que afeta transversalmente as etapas de detecção, bloqueio e sanção, reduzindo a capacidade do Estado de responder, de forma articulada, às ameaças representadas pelos operadores irregulares.*
169. *Configura-se, desse modo, o Achado 1 de Auditoria, relativo a deficiências estruturais na coordenação interinstitucional para combate a casas de apostas ilegais, com impacto direto na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro por meio desse segmento.*
170. *Para aproximar o modelo brasileiro dos padrões internacionais, torna-se necessária a institucionalização de mecanismo estável de coordenação, com mandato formal claramente definido, protocolos padronizados de compartilhamento de informações, instrumentos de monitoramento conjunto e critérios de responsabilização institucional, conforme refletido nas recomendações propostas à SPA/MF e aos demais órgãos envolvidos, ao final deste Relatório*

III.1.2 – Achado 2: Inadequação dos instrumentos de detecção de casas de apostas não autorizadas

236. *O exame dos documentos apresentados pela Anatel, SPA/MF, BCB, Coaf e RFB, obtidas em resposta aos Ofícios de Requisição 000.177/2025-AudDefesa, 000.178/2025-AudDefesa, 000.180/2025-AudDefesa, 000.181/2025-AudDefesa e 000.182/2025-AudDefesa, respectivamente, evidenciou deficiências sistêmicas na capacidade operacional da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) para detectar tempestivamente casas de apostas não autorizadas que utilizam a infraestrutura digital brasileira para exploração irregular de apostas de quota fixa.*
237. *A análise integrada das manifestações dos referidos órgãos demonstra que os instrumentos de detecção implementados pela SPA/MF se caracterizam por limitações técnicas estruturais que comprometem a capacidade regulatória de identificar operadores irregulares atuantes no mercado brasileiro, em contexto em que estimativas apontam que aproximadamente 40% do setor total de apostas permanece sob controle de plataformas não autorizadas (peça 94, p. 224).*
238. *As evidências coletadas configuram quatro categorias principais de deficiências na capacidade de detecção da SPA/MF, especificadas a seguir.*

Deficiência 1: Limitações técnicas na capacidade de monitoramento de domínios

239. *A Nota Informativa 2344/2025 da Coordenação-Geral de Fiscalização de Apostas, datada de 23 de setembro de 2025 (peça 94, pp. 223/225), aponta limitações inerentes ao sistema de detecção e bloqueio de operadores irregulares, ao registrar que 'em decorrência da facilidade em se registrar domínios na internet, em sua grande maioria hospedados em servidores estrangeiros e sem identificação dos responsáveis, o processo de monitoramento e detecção de sites é contínuo' (peça 94, p. 224).*
240. *Até setembro de 2025, foram encaminhadas à Anatel 21.854 URLs para bloqueio, das quais 57 foram desbloqueadas em decorrência de terem obtido autorização estadual ou falha no envio da relação, encontrando-se atualmente bloqueados 17.987 domínios (peça 94, pp. 223-225), de modo que 3.867 domínios ilegais continuavam acessíveis, representando aproximadamente 82,3% de efetividade.*

241. Ademais, a Nota Informativa SEI 2344/2025/MF registra que aproximadamente 17,7% de URLs são reincidentes, isto é, foram encaminhadas para bloqueio mais de uma vez (peça 94, p. 224), o que evidencia a capacidade dos operadores irregulares de contornar sistematicamente as medidas restritivas mediante simples registro de novos domínios com variações nominais.
242. A metodologia empregada pela SPA/MF para identificação de plataformas ilegais caracteriza-se por abordagem predominantemente reativa e é dependente de fontes externas. Conforme especificado no item 12 da Nota Informativa 2344/2025 (peça 94, p. 224), 'as URLs são identificadas por meio de postagens em redes sociais, como Instagram, Facebook, YouTube, Kwai e TikTok, bem como através de buscas abertas nos principais buscadores da internet'. Esta metodologia apresenta limitação intrínseca ao pressupor manifestação pública dos operadores ilegais, não detectando operadores que adotem estratégias sofisticadas de ocultação ou que operem exclusivamente mediante divulgação segmentada.
243. O único instrumento parcialmente automatizado mencionado pela SPA/MF consiste em 'aplicação que, a partir da inserção de um termo ou site previamente identificado, retorna uma lista com URLs semelhantes ou que possuam quase o mesmo domínio' (peça 94, p. 224). Essa ferramenta apresenta escopo limitado, pois identifica exclusivamente variações de domínios já conhecidos, mostrando-se ineficaz para detecção de operadores completamente novos.
244. A SPA/MF reconhece expressamente sua dependência de comunicações externas, recebendo comunicações formais de usuários, agentes operadores autorizados, órgãos públicos de persecução penal e do Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária - CONAR (peça 94, p. 224/225). Esse modelo reativo implica que a detecção depende fundamentalmente de denúncias voluntárias de terceiros, não havendo sistema proativo de varredura sistemática do espaço digital.
245. A efetividade do combate a operadores irregulares é comprometida pela latência temporal entre detecção, comunicação e bloqueio efetivo dos domínios. O tempo médio de detecção e comunicação à Anatel varia de três a sete dias (peça 94, p. 225). Ademais, o tempo do efetivo bloqueio depende da atuação dos prestadores de serviços de telecomunicação, que em número aproximado de 20.000 (vinte mil) em todo o Brasil, apresentam diferentes graus de responsividade (peça 94, pp. 224-225).
246. Como medida complementar ao bloqueio de domínios, a SPA/MF implementou estratégia de restrição de transações financeiras mediante edição da Portaria SPA/MF 566/2025, que estabelece procedimentos para cumprimento do art. 21 da Lei 14.790/2023 (peça 94, p. 698). Contudo, o órgão não apresentou dados quantitativos sobre a efetividade da medida nem indicadores de redução de transações financeiras com operadores irregulares.
247. Buscando aprimorar o processo de detecção, a SPA/MF informou que assinará acordo de cooperação com a Anatel e a Associação Nacional de Jogos Eletrônicos e Loterias - ANJL, visando a construção e manutenção de laboratório virtual e físico com recursos tecnológicos para análise técnica e bloqueio de sites irregulares, com previsão de assinatura no início do 4º trimestre de 2025 (peça 94, p. 225).
248. A referida iniciativa, embora relevante, ainda se encontrava em fase de planejamento, não tendo produzido efeitos concretos até o momento da análise, sem especificação técnica das metodologias que serão implementadas nem estimativa de prazos para produção de resultados mensuráveis.

Deficiência 2: Morosidade nos procedimentos de identificação

249. Como já apontado, a Nota Informativa 2344/2025 (peça 94, p. 225) registra que o tempo médio de detecção e comunicação à Anatel varia de três a sete dias. Contudo, a informação não contempla a fase antecedente do processo, qual seja, o lapso temporal entre o início efetivo das operações irregulares e a identificação primária pela Secretaria.
250. A metodologia de detecção de operações irregulares baseada em monitoramento de redes sociais, buscas em mecanismos convencionais e denúncias de terceiros (peça 94, p. 224) caracteriza-se por natureza essencialmente reativa, implicando necessariamente que a detecção ocorra após período indeterminado de operação irregular. Essa ferramenta automatizada disponível opera mediante lógica de detecção por similaridade, pressupondo conhecimento prévio de ao menos um domínio matriz, impedindo a identificação

proativa de operadores que ingressem no mercado utilizando denominações inteiramente originais (peça 94, p. 225).

251. *A morosidade não se restringe à fase de detecção inicial, estendendo-se às etapas subsequentes. A SPA/MF reconhece que o tempo do efetivo bloqueio depende da atuação dos prestadores de telecomunicação, sendo que os aproximadamente 20% remanescentes do mercado, representados por prestadores de menor porte dentre os 20.000 provedores existentes, apresentam grau inferior de responsividade às solicitações de bloqueio (peça 94, pp. 224/225).*
252. *A taxa de reincidência de aproximadamente 17,7% dos domínios bloqueados (peça 94, p. 224) constitui indicador relevante da morosidade do processo, evidenciando que a velocidade de adaptação dos operadores irregulares supera a celeridade do processo de detecção, comunicação e bloqueio.*
253. *A reincidência sistemática indica que o intervalo temporal entre bloqueio de um domínio e detecção de seu sucessor é suficientemente extenso para que operadores irregulares mantenham continuidade operacional.*
254. *A documentação fornecida pela SPA/MF (peça 94) não apresenta indicadores quantitativos de desempenho temporal do processo completo, tais como tempo médio entre início das operações irregulares e primeira detecção, distribuição estatística dos tempos de detecção ou volume financeiro transacionado durante o período de latência. A ausência destas métricas impede avaliação objetiva da magnitude da morosidade e de seu impacto.*

Deficiência 3: Ausência de critérios unificados para classificação de operadores irregulares

255. *A documentação fornecida pela SPA/MF (peça 94) não apresenta ato normativo que estabeleça, de forma expressa, objetiva e exaustiva, os critérios técnicos e jurídicos que caracterizam uma plataforma como operadora irregular de apostas de quota fixa para fins de aplicação das medidas restritivas de bloqueio.*
256. *A Lei 14.790/2023 estabelece três categorias de operadores: operadores autorizados pela União (SPA/MF), operadores autorizados por Estados ou Distrito Federal e operadores não autorizados. A Nota Informativa 2370 (peça 94, p. 692) reconhece expressamente que ‘não ser autorizado pela SPA não significa sempre se tratar de agente operador irregular. Pode ser autorizado pelos Estados e DF’.*
257. *Não obstante este reconhecimento conceitual, a SPA/MF não forneceu procedimento operacional padronizado para verificação da existência de autorização estadual antes da classificação de plataforma como irregular, nem sistema integrado de consulta às autorizações concedidas pelos 26 Estados e pelo Distrito Federal. A ausência destes procedimentos cria risco de bloqueio indevido de operadores regularmente autorizados por entes subnacionais, conforme evidenciado pelas 57 URLs desbloqueadas em decorrência de terem obtido autorização estadual (peça 94, p. 224).*
258. *A metodologia de identificação baseada em manifestações em redes sociais ou indexação em mecanismos de busca constitui mero indício de operação, não configurando, per se, prova de irregularidade. A caracterização definitiva demandaria verificação objetiva de elementos como inexistência de autorização federal e estadual confirmada, caracterização da exploração em território nacional e identificação inequívoca do responsável.*
259. *A SPA/MF não apresentou evidências de manutenção de lista oficial, atualizada e publicizada de operadores classificados como irregulares. A Nota Informativa 2344/2025 menciona que foram encaminhadas 21.854 URLs para bloqueio (peça 94, p. 223/225), sem, contudo, apresentar relação estruturada e publicizada destas URLs que permita consulta por operadores, apostadores e instituições financeiras.*
260. *A Portaria SPA/MF 1.207/2024 estabelece que jogos de habilidade, **fantasy sport**, jogos multiapostador e jogos P2P não se enquadram na modalidade de evento de jogo on-line de quota fixa. Contudo, a SPA/MF não apresentou critérios técnicos objetivos para diferenciação entre jogo de quota fixa regulado e modalidades não reguladas, procedimento para classificação de modalidades inovadoras ou sistema de consulta prévia (peça 94). Esta indefinição pode resultar em classificação equivocada como irregular de plataformas que exploram modalidades não sujeitas à regulação federal.*

**Deficiência 4: Limitações na integração de bases de dados**

261. A Lei 14.790/2023, em seu art. 35-A, faculta aos Estados e ao Distrito Federal autorizar, nos limites de seus respectivos territórios, a modalidade lotérica de aposta de quota fixa. Esta configuração normativa institui competência regulatória concorrente, demandando mecanismos efetivos de coordenação intergovernamental.
262. A documentação fornecida pela SPA/MF (peça 94) não apresenta evidências de sistema informatizado integrado que permita consulta em tempo real às autorizações concedidas pelos 26 Estados e pelo Distrito Federal. A ausência de integração implica que a SPA/MF não dispõe de mecanismo automatizado para verificação prévia de regularidade antes de solicitar bloqueio à Anatel, conforme evidenciado pelas 57 URLs desbloqueadas após constatação de autorização estadual (peça 94, p. 224).
263. A Nota Informativa 2370 (peça 94, p. 754) menciona que 'Os módulos do SIGAP estão em desenvolvimento e, quando integrados, permitirão a consulta e identificação dos dados dos apostadores, semelhante a um cadastro único'. A informação evidencia que o sistema não se encontra plenamente operacional, particularmente quanto às funcionalidades de integração, consulta consolidada e geração automatizada de alertas.
264. A documentação fornecida (peça 94) não apresenta evidências de integração técnica entre sistemas informatizados da SPA/MF e da Anatel que permita transmissão automatizada de solicitações de bloqueio, monitoramento do status de implementação por cada provedor ou feedback automatizado de efetividade, não obstante acordo de cooperação celebrado com a Anatel em dezembro de 2024 (peça 94, p. 224).
265. A Portaria SPA/MF 566/2025 estabelece procedimentos para cumprimento do art. 21 da Lei 14.790/2023, que determina que instituições financeiras e de pagamento são proibidas de permitir transações com operadores não autorizados. Contudo, a documentação (peça 94) não apresenta evidências de sistema integrado que permita disponibilização às instituições financeiras de lista oficial atualizada em tempo real em formato estruturado que permita integração automatizada com sistemas de prevenção a fraudes.
266. A documentação menciona que a SPA/MF 'está na iminência de celebrar Acordo de Cooperação Técnica com a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro' (peça 94, p. 758), sem, contudo, apresentar evidências de sistemas integrados operacionais com Coaf, Receita Federal, Polícia Federal, Banco Central, Ministérios Públicos ou órgãos estaduais de defesa do consumidor.
267. A documentação apresentada pela SPA/MF (peça 94) não evidencia a existência de base de dados estruturada e consolidada de operadores irregulares contendo identificação completa, histórico de domínios, infraestrutura técnica, vínculos corporativos e cronologia de ações. Tampouco há evidências de mecanismos de cooperação internacional, não obstante a natureza transnacional das operações irregulares com hospedagem em servidores estrangeiros (peça 94, p. 224).

Implicações para prevenção à lavagem de dinheiro

268. A subsistência das quatro deficiências identificadas produz implicações diretas para a vulnerabilidade do setor de apostas de quota fixa a operações de lavagem de dinheiro, criando ambiente propício à exploração destas atividades por organizações criminosas que deliberadamente se posicionam fora do alcance dos controles regulatórios instituídos pela Lei 14.790/2023.
269. A operação prolongada de plataformas irregulares implica que os apostadores brasileiros se relacionam com operadores que não se submetem aos controles de prevenção à lavagem de dinheiro estabelecidos na Portaria SPA/MF 1.143/2024, incluindo políticas de conhecimento do cliente (KYC), monitoramento de operações atípicas, manutenção de registros e comunicação de operações suspeitas ao Coaf.
270. Naturalmente, os operadores irregulares não implementam reconhecimento facial biométrico exigido pela Portaria SPA/MF 722/2024, permitindo que criminosos criem múltiplas contas utilizando identidades falsas, viabilizando operações de lavagem de dinheiro mediante fracionamento (**smurfing**) e

utilização de interpostas pessoas. Tampouco apresentam documentação comprobatória da origem lícita dos recursos que financiam suas operações, conforme exigido pela Portaria SPA/MF 827/2024.

271. *Igualmente, os operadores irregulares não implementam sistemas de monitoramento de operações atípicas estabelecidos no art. 11 da Portaria SPA/MF 1.143/2024, não estabelecem parâmetros de risco e não comunicam operações ao Coaf. Esta ausência completa de controles permite operações clássicas de lavagem de dinheiro, incluindo apostas com resultado pré-determinado (**matched betting**), apostas em eventos com manipulação de resultados, apostas por interpostas pessoas (**smurfing**) e apostas seguidas de retirada imediata (**round-tripping**).*
272. *Os operadores irregulares também não observam as determinações da Portaria SPA/MF 615/2024 quanto a transações de pagamento, operando frequentemente mediante pagamentos em criptomoedas não rastreáveis, transferências internacionais para contas em paraísos fiscais e utilização de contas de intermediários sem vínculo identificável com o apostador. Estas práticas viabilizam operações de lavagem de dinheiro pela ruptura completa da cadeia de rastreabilidade financeira.*
273. *A impossibilidade de auditoria e fiscalização de operadores irregulares, deliberadamente estruturados para operar fora da jurisdição brasileira, cria ambiente de impunidade no qual organizações criminosas podem realizar operações de lavagem de dinheiro com certeza de que não haverá rastreamento, documentação ou responsabilização.*

Conclusão parcial

274. *A análise das informações prestadas pela SPA/MF permite concluir que a capacidade institucional do órgão para detecção, identificação e interdição de operadores irregulares apresenta deficiências estruturais que comprometem substantivamente a efetividade do sistema de fiscalização instituído pela Lei 14.790/2023.*
275. *A magnitude quantitativa do problema evidencia-se nos dados estatísticos: das 21.854 URLs encaminhadas à Anatel para bloqueio até setembro de 2025, observa-se taxa de reincidência de aproximadamente 17,7%, representando cerca de 3.867 domínios que retornaram ao mercado após bloqueio inicial (peça 94, p. 224).*
276. *A metodologia de identificação de operadores ilegais baseada em monitoramento manual de redes sociais, buscas em mecanismos convencionais e denúncias de terceiros (peça 94, p. 224) caracteriza-se por natureza essencialmente reativa, permitindo que operadores irregulares operem durante período indeterminado antes da detecção.*
277. *A fragmentação da infraestrutura de telecomunicações, com aproximadamente 20.000 provedores de serviços de internet (peça 94, p. 224), introduz heterogeneidade na efetividade das medidas restritivas. A ausência de sistema integrado de consulta às autorizações concedidas pelos 27 entes federativos resulta em interferência indevida em competências regulatórias estaduais, conforme comprovado pelas 57 URLs desbloqueadas (peça 94, p. 224).*
278. *As iniciativas de aprimoramento mencionadas pela SPA/MF (peça 94, p. 224-225), incluindo acordo de cooperação com Anatel celebrado em dezembro de 2024, laboratório virtual e físico com assinatura prevista para início do quarto trimestre de 2025 e desenvolvimento de módulos adicionais do SIGAP (peça 94, p. 754), encontram-se em fase de implementação ou não apresentam avaliação quantitativa de resultados que permita mensurar redução efetiva da morosidade ou da taxa de reincidência.*
279. *Configura-se, desse modo, o Achado 2 de Auditoria, relativo à inadequação dos instrumentos de detecção de casas de apostas não autorizadas.*
280. *A subsistência das quatro deficiências analisadas expõe apostadores brasileiros a operadores não submetidos aos controles regulatórios de prevenção à lavagem de dinheiro, compromete a credibilidade do sistema regulatório e pode incentivar entrada de novos operadores irregulares que percebam baixo risco de interdição efetiva de suas atividades.*

Nota:

281. *Em seus comentários (peça 131) ao Relatório Preliminar (peça 107), a Agência Nacional de Telecomunicações informou que os provedores de aplicação e os prestadores de serviços habilitadores de conectividade — em especial os servidores de DNS (**Domain Name System**) — carecem, até o presente, de órgão do Poder Executivo expressamente designado para fiscalizá-los e garantir o cumprimento dos ditames legais e regulamentares aplicáveis.*
282. *A Anatel destacou que vem se posicionando junto ao Congresso Nacional em projetos de lei destinados a suprir essa lacuna, com vistas a definir claramente sua competência para regular, fiscalizar e sancionar esses provedores, citando como exemplos o PL nº 3.554/2024, de autoria do Deputado Nilto Tatto (PT/SP), e o PL nº 3.289/2025, de autoria do Senador Izalci Lucas (PL/MG).*
283. *Essa lacuna regulatória é relevante para a plena efetividade das medidas de detecção de operadores não autorizados, dado que o bloqueio de domínios no nível do DNS constitui camada técnica adicional de interrupção do acesso a sítios ilegais, de maior dificuldade de contorno pelos operadores irregulares do que o bloqueio implementado no nível das prestadoras de telecomunicações.*
284. *Consideramos que a recomendação constante do subitem 430.b do Relatório Preliminar (atual subitem 595.b deste Relatório) pode ser implementada dentro do marco normativo vigente, com os instrumentos de competência da SPAMF e da Anatel já reconhecidos em lei. Contudo, a extensão plena dos efeitos das medidas de detecção e bloqueio dependerá, em perspectiva de médio prazo, do avanço das iniciativas legislativas mencionadas pela Agência, as quais conferirão ao Estado maior capacidade técnica para interromper o acesso a plataformas ilegais de forma mais abrangente e efetiva, em consonância com as boas práticas internacionais de combate a operadores não autorizados documentadas pelo GAFI.*

III.1.3 – Achado 3: Inefetividade das medidas de bloqueio e interrupção de operações ilegais

285. *O exame dos documentos apresentados pela Anatel, SPA/MF, BCB, Coaf e RFB, obtidas em resposta aos Ofícios de Requisição 000.177/2025-AudDefesa, 000.178/2025-AudDefesa, 000.180/2025-AudDefesa, 000.181/2025-AudDefesa e 000.182/2025-AudDefesa, respectivamente, evidenciou deficiências sistêmicas na capacidade operacional da Administração Pública Federal (APF) para bloqueio e interrupção de operações ilegais de apostas de quota fixa, em contexto onde aproximadamente 40% do mercado nacional permanece sob controle de operadores não autorizados (peça 93, p. 542-568).*
286. *A análise integrada das manifestações dos referidos órgãos demonstra que as medidas de bloqueio e interrupção implementadas apresentam limitações que comprometem a capacidade de a APF interromper efetivamente operações de operadores irregulares, permitindo manutenção sistemática de atividades ilegais mesmo após identificação formal e determinação de bloqueio.*
287. *As evidências coletadas configuram cinco categorias principais de deficiências nas medidas de bloqueio e interrupção.*

Deficiência 1: Limitações técnicas nos procedimentos de bloqueio de domínios

288. *A Nota Informativa 2344/2025 da Coordenação-Geral de Fiscalização de Apostas da SPA/MF (peça 94, pp. 223-225) fornece dados estatísticos que revelam limitações relevantes na efetividade das medidas de bloqueio de domínios.*
289. *Até setembro de 2025, foram encaminhadas à Anatel 21.854 URLs para bloqueio, das quais 57 foram desbloqueadas em decorrência de terem obtido autorização estadual ou falha no envio da relação, encontrando-se atualmente bloqueados 17.987 domínios, representando aproximadamente 82,3% de efetividade (peça 94, p. 224).*
290. *A taxa residual de 17,7% de URLs não efetivamente bloqueadas representa aproximadamente 3.867 domínios ilegais que permanecem acessíveis no território nacional mesmo após identificação formal pela SPA/MF e solicitação de bloqueio à Anatel (peça 94, p. 224).*
291. *A Anatel reconheceu expressamente que o Acordo de Cooperação Técnica MF/Anatel 45/2024 não contempla monitoramento da efetividade dos bloqueios junto às prestadoras de serviços de telecomunicações, conforme previsto no item 7.4 do Plano de Trabalho anexo ao ajuste (peça 71, p. 7). Esta*

ausência de monitoramento impossibilita identificação de quais prestadores não implementaram os bloqueios determinados e aplicação de medidas corretivas ou sancionatórias específicas.

292. *Essa taxa residual de 17,7% de URLs reincidentes, ou seja, que foram encaminhadas para bloqueio mais de uma vez (peça 94, p. 224), evidencia a capacidade sistemática dos operadores irregulares de contornar medidas restritivas mediante simples registro de novos domínios com variações nominais. A velocidade de reativação supera manifestamente a celeridade do processo de detecção, comunicação e bloqueio implementado pelos órgãos competentes.*
293. *A Anatel reconheceu expressamente vulnerabilidades estruturais das medidas de bloqueio a tecnologias de contorno amplamente disponíveis, tais como **Virtual Private Networks (VPNs)** e **Domain Name System (DNS)** alternativos (peça 71, p. 7). A ausência de medidas complementares para neutralização destas tecnologias implica que bloqueios em nível de domínio constituem barreira meramente simbólica para usuários tecnicamente sofisticados.*
294. *A arquitetura fragmentada da infraestrutura de telecomunicações brasileira constitui obstáculo estrutural à uniformidade e tempestividade da implementação de bloqueios.*
295. *A Anatel encaminha notificação aos provedores de serviços de internet, que figuram em torno de 20.000 em todo o Brasil (peça 94, p. 224).*
296. *Por sua vez, a SPA/MF reconhece expressamente heterogeneidade na responsividade destes prestadores, registrando que as cinco maiores empresas de telecomunicação, que detêm cerca de 80% do mercado, tendem a ser mais responsivas, enquanto os aproximadamente 20% remanescentes, representados por prestadores de menor porte, apresentam grau inferior de responsividade (peça 94, p. 225).*

Deficiência 2: Ausência de mecanismos coordenados para bloqueio simultâneo de múltiplos canais

297. *As evidências coletadas demonstram fragmentação temporal entre medidas de bloqueio de domínios, encerramento de contas bancárias, medidas investigativas e autuações fiscais, permitindo que operadores irregulares reorganizem estruturas operacionais explorando assimetrias temporais entre ações de diferentes órgãos competentes.*
298. *A Anatel processa bloqueios de domínios com tempo médio de um a três dias úteis após recebimento de comunicação formal da SPA/MF (peça 71, p. 6), enquanto a SPA/MF informou ter encerrado 483 contas bancárias vinculadas a operadores ilegais (peça 88, p. 5), sem apresentar evidências de cronograma sincronizado que assegure bloqueio simultâneo de domínios e contas bancárias associadas ao mesmo operador irregular. Esta fragmentação temporal permite que operadores identifiquem qual medida foi implementada primeiro e reorganizem operações através de canais não bloqueados.*
299. *A SPA/MF informou que comunica notícias sobre operadores irregulares à Polícia Federal, à RFB e ao BCB (peça 88, p. 5), porém sem evidenciar mecanismos que assegurem implementação sincronizada de medidas administrativas de bloqueio com medidas investigativas de persecução penal ou medidas cautelares de congelamento de ativos.*
300. *O Coaf elaborou 365 Relatórios de Inteligência Financeira em 2025 (peça 75, pp. 2-3), porém sem apresentar mecanismos de coordenação com a SPA/MF para bloqueios simultâneos com início de investigações criminais.*
301. *A RFB informou que não existem procedimentos fiscais encerrados com lavratura de auto de infração contra operadores irregulares no período de janeiro de 2024 a agosto de 2025 (peça 95, p. 49), caracterizando ausência completa de utilização de instrumentos fiscais que poderiam complementar medidas de bloqueio técnico. Autuações fiscais possibilitariam aplicação de medidas administrativas como bloqueio de ativos por débitos tributários, inscrição em dívida ativa ou arrestos que congelem recursos identificados.*

Deficiência 3: Deficiências na capacidade de interrupção de fluxos financeiros

302. *A SPA/MF informou ter encerrado 483 contas bancárias vinculadas a operadores ilegais (peça 88, p. 5), sem apresentar dados sobre tempo médio entre identificação inicial do operador irregular e*

encerramento efetivo da conta bancária, proporção de encerramentos que resultaram em interrupção efetiva versus proporção na qual operadores estabeleceram novos relacionamentos bancários mantendo operações, ou taxa de reincidência de operadores que reaparecem com novas contas.

303. *O Banco Central explicitou não possuir mandato legal específico para fiscalização de instituições financeiras que prestam serviços a operadores não autorizados, atribuindo essa competência exclusivamente à SPA/MF (peça 74, p. 1).*
304. *Após comunicação pela SPA/MF, o BCB orienta as instituições financeiras supervisionadas a suspenderem operações com empresas não autorizadas, porém a decisão final para interromper relacionamentos permanece sob discricionariedade das próprias instituições financeiras (peça 74, p. 2).*
305. *A ausência de previsão de sanções administrativas específicas aplicáveis pelo BCB a instituições que deliberadamente mantenham relacionamentos com operadores não autorizados após comunicação formal reduz o caráter dissuasório das medidas.*
306. *A Portaria SPA/MF 566/2025 estabelece procedimentos para cumprimento do art. 21 da Lei 14.790/2023, que determina que instituições financeiras e de pagamento são proibidas de permitir transações com operadores não autorizados.*
307. *Não obstante, a SPA/MF reconheceu que apenas 4,3% das instituições financeiras participantes do arranjo PIX aderiram às obrigações de comunicação estabelecidas na referida portaria (peça 88, p. 3). Esta taxa reduzida implica que 95,7% das instituições participantes do arranjo PIX não implementaram procedimentos de comunicação de transações com operadores irregulares, impossibilitando identificação tempestiva de contas bancárias que devem ser encerradas.*
308. *A documentação fornecida (peça 94) não apresenta evidências de que a SPA/MF tenha adotado medidas sancionatórias contra instituições financeiras que descumprem as obrigações estabelecidas na Portaria SPA/MF 566/2025, perpetuando ambiente de não-conformidade generalizada.*

Deficiência 4: Morosidade nos procedimentos de bloqueio

309. *As evidências coletadas demonstram morosidade estrutural em múltiplas fases do processo de bloqueio e interrupção de operações irregulares, criando janelas temporais durante as quais operadores mantêm operações plenas.*
310. *A SPA/MF reconheceu expressamente morosidade no processamento das comunicações recebidas, tendo processado aproximadamente 430 das 687 comunicações recebidas até agosto de 2025 (peça 88, pp. 5-6). Este índice de processamento de 62,6% implica que 37,4% das comunicações recebidas estavam pendentes de análise, permitindo que operadores irregulares objeto destas comunicações continuem operando durante período indeterminado.*
311. *Desse modo, a metodologia de processamento utilizada caracteriza-se por análise caso a caso, sem automação sistêmica que permita priorização baseada em critérios objetivos como volume operacional, evidências de lavagem de dinheiro ou conexões com criminalidade organizada.*
312. *A documentação fornecida (peça 94) não apresenta evidências de que a SPA/MF tenha estabelecido prazos máximos para análise de comunicações recebidas, decisão sobre classificação de irregularidade, comunicação formal à Anatel ou representação a órgãos de persecução penal. A ausência de prazos estabelecidos caracteriza discricionariedade temporal que compromete previsibilidade e celeridade do processo.*
313. *Mesmo após comunicações formais pela SPA/MF, a implementação efetiva das medidas pelos diferentes órgãos destinatários apresenta variabilidade temporal não mensurada.*
314. *A Anatel processa bloqueios com tempo médio de um a três dias úteis (peça 71, p. 6), porém este prazo refere-se exclusivamente ao encaminhamento de notificações aos provedores, não contemplando o tempo adicional necessário para implementação efetiva por cada prestador.*

315. *A SPA/MF reconhece que o tempo do efetivo bloqueio depende da atuação dos prestadores de telecomunicação (peça 94, p. 225), caracterizando fase adicional de duração não controlada nem monitorada.*

Deficiência 5: Ausência de monitoramento sistemático da efetividade dos bloqueios

316. *A Anatel reconheceu expressamente que o Acordo de Cooperação Técnica MF/Anatel 45/2024 não contempla 'monitoração da efetividade dos bloqueios junto às prestadoras de serviços de telecomunicações, conforme previsto no item 7.4 do Plano de Trabalho anexo ao ajuste' (peça 71, p. 7). Esta lacuna caracteriza-se pela ausência de mecanismos que permitam avaliar se bloqueios formalmente determinados resultam em interrupção efetiva do acesso às plataformas irregulares.*
317. *A ausência de monitoramento efetivo impossibilita identificação de prestadoras que não implementaram bloqueios determinados, mensuração da proporção de usuários que contornam bloqueios mediante VPNs ou DNS alternativos, detecção de reativações mediante migração para novos domínios, avaliação comparativa da efetividade de diferentes técnicas de bloqueio e adoção de medidas corretivas tempestivas.*
318. *A taxa de reincidência de 17,7% de URLs bloqueadas (peça 94, p. 224) constitui indicador indireto de inefetividade, evidenciando que operadores conseguem retornar ao mercado. Contudo, este indicador capta exclusivamente reincidências que chegaram novamente ao conhecimento da SPA/MF mediante monitoramento de redes sociais ou denúncias de terceiros, não mensurando reincidências não detectadas.*
319. *A SPA/MF não apresentou (peça 94) indicadores consolidados sobre taxa de sucesso dos bloqueios, velocidade de reativação através de novos domínios ou volume operacional de operadores irregulares antes e após bloqueio, impossibilitando avaliação objetiva da efetividade das medidas implementadas.*

Implicações para prevenção à lavagem de dinheiro

320. *As cinco deficiências identificadas nas medidas de bloqueio e interrupção de operações ilegais produzem implicações diretas para facilitação de operações de lavagem de dinheiro através de plataformas irregulares de apostas de quota fixa.*
321. *A inefetividade sistêmica das medidas de bloqueio e interrupção, evidenciada pela manutenção de aproximadamente 40% do mercado sob controle de operadores não autorizados, não obstante 21.842 bloqueios de domínios e 483 encerramentos de contas bancárias (peças 93, p. 542-568; 71, p. 6 e 88, p. 5, respectivamente, cria ambiente de impunidade percebida que incentiva utilização de plataformas irregulares para operações de lavagem de dinheiro.*
322. *A taxa de reincidência de 17,7% (peça 94, p. 224), representando aproximadamente 3.867 domínios que retornaram ao mercado após bloqueio inicial, evidencia que operadores irregulares desenvolveram expertise em exploração sistemática de fragilidades do sistema de bloqueio brasileiro.*
323. *A morosidade estrutural identificada cria janelas temporais substanciais durante as quais operadores irregulares mantêm operações completas, facilitando a lavagem de dinheiro antes que medidas de interrupção sejam efetivadas.*
324. *A SPA/MF reconheceu processamento moroso, tendo analisado apenas 62,6% das 687 comunicações recebidas até agosto de 2025 (peça 88, p. 5-6), com necessidade de complementação de informações com o envio de 15 ofícios e recebimento de 2 pedidos de esclarecimento (peça 88, p. 4). A ausência de coordenação temporal entre bloqueios de domínios e encerramentos de contas bancárias cria assimetrias que operadores podem explorar, mantendo operações através de canais não bloqueados.*
325. *A carência de medidas coordenadas para bloqueio simultâneo de múltiplos canais financeiros impede interrupção de fluxos financeiros complexos característicos de operações sofisticadas de lavagem de dinheiro. O encerramento de 483 contas bancárias pela SPA/MF (peça 88, p. 5), sem coordenação com bloqueio de domínios ou autuações fiscais, permite que operadores transfiram rapidamente recursos para contas não identificadas nas 95,7% de instituições participantes do arranjo PIX que não aderiram às obrigações de comunicação da Portaria SPA/MF 566/2025 (peça 88, p. 3).*



326. *A inefetividade das medidas de bloqueio perpetua vantagens competitivas de operadores ilegais sobre operadores legais devido à não implementação de controles de prevenção à lavagem de dinheiro, identificação biométrica de clientes, monitoramento de operações atípicas e comunicação de operações suspeitas.*
327. *De fato, operadores ilegais mantêm vantagem competitiva oferecendo maior conveniência para apostadores que desejam evitar identificação, aceitação de volumes elevados sem questionamentos sobre origem de recursos e ausência de comunicações de operações suspeitas a autoridades, criando ambiente opaco ideal para lavagem de dinheiro. Organizações criminosas, que deliberadamente buscam plataformas para lavagem de dinheiro, naturalmente, gravitam para operadores irregulares precisamente pela ausência de controles.*
328. *A inefetividade das medidas de bloqueio e interrupção compromete a integridade percebida do sistema regulatório brasileiro.*
329. *Sem dúvida, operadores regulares que observam impunidade sistemática podem reduzir investimentos em controles de prevenção à lavagem de dinheiro, avaliando que custos de conformidade não se justificam quando concorrentes ilegais operam livremente. Por outro lado, apostadores, observando que operadores irregulares continuam operando mesmo após bloqueios anunciados, podem migrar para plataformas irregulares pela percepção de que diferenças práticas são mínimas, reduzindo estigma e aumentando escala operacional disponível para organizações criminosas.*

Conclusão parcial

330. *A análise das informações prestadas pela Anatel, SPA/MF, BCB, Coaf e RFB permite concluir que as medidas de bloqueio e interrupção de operações ilegais de apostas de quota fixa online apresentam deficiências estruturais que comprometem substantivamente sua efetividade, configurando vulnerabilidade para facilitação de operações de lavagem de dinheiro.*
331. *As evidências demonstram a subsistência de cinco deficiências operacionais: (i) limitações técnicas nos procedimentos de bloqueio de domínios; (ii) ausência de mecanismos coordenados para bloqueio simultâneo de múltiplos canais; (iii) deficiências na capacidade de interrupção de fluxos financeiros; (iv) morosidade nos procedimentos; e (v) ausência de monitoramento da efetividade dos bloqueios.*
332. *As deficiências identificadas engendram vulnerabilidades que comprometem a capacidade do sistema regulatório brasileiro de prevenir lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa online.*
333. *Configura-se, desse modo, o Achado 3 de Auditoria, relativo à inefetividade das medidas de bloqueio e interrupção de operações ilegais no setor de apostas de quota fixa online.*

III.1.4 – Achado 4: Insuficiência das medidas sancionadoras contra casas de apostas ilegais e facilitadores

O Regime Sancionador Brasileiro para Operadores Ilegais

334. *O ordenamento jurídico brasileiro estabelece regime sancionador híbrido para o combate à exploração irregular de apostas de quota fixa, composto por medidas administrativas inibitórias, sanções contravencionais e criminais, estruturado a partir da Lei 14.790/2023, do Decreto-Lei 3.688/1941 e da Lei 9.613/1998, aplicável tanto aos operadores não autorizados quanto aos facilitadores que viabilizam suas atividades ilícitas.*

Medidas administrativas inibitórias contra operadores ilegais

335. *O art. 21 da Lei 14.790/2023 estabelece vedação expressa aos instituidores de arranjos de pagamento, bem como às instituições financeiras e de pagamento, de permitir transações ou dar-lhes curso quando destinadas à realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas não autorizadas.*
336. *A Portaria SPA/MF 566/2025 operacionaliza essa proibição, determinando que as instituições financeiras e de pagamento devem:*



- a) *abster-se de abrir ou manter contas transacionais vinculadas a operadores não autorizados;*
 - b) *vedar a realização ou execução de quaisquer transações financeiras, depósitos, pagamentos ou movimentações que tenham por finalidade apostas com operadores ilegais, independentemente de a operação envolver diretamente o operador ou terceiros intermediários;*
 - c) *proceder ao bloqueio ou encerramento imediato de contas identificadas como vinculadas a operadores irregulares;*
 - d) *enviar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda - SPA/MF, em até vinte e quatro horas, informações sobre transações e contas vinculadas a operadores ilegais; e*
 - e) *comunicar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf operações suspeitas de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo, conforme disciplina da Lei 9.613/1998.*
337. *O §3º do art. 38 da Lei 4.790/2023 determina que as empresas provedoras de conexão à internet e de aplicações de internet deverão proceder ao bloqueio dos sítios eletrônicos ou à exclusão dos aplicativos que ofertem loteria de apostas de quota fixa em desacordo com a legislação, após notificação do Ministério da Fazenda.*
338. *O §4º do mesmo dispositivo estabelece que os provedores de aplicações de internet que ofertam aplicações de terceiros deverão proceder à exclusão, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, das aplicações que tenham por objeto a exploração da loteria de apostas de quota fixa em desacordo com a lei, após notificação da SPA/MF.*
339. *O §2º do art. 38 determina que as empresas divulgadoras de publicidade ou propaganda, incluídos provedores de aplicação de internet, deverão proceder à exclusão das divulgações e campanhas irregulares após notificação da SPA/MF.*
- Sanções administrativas aos facilitadores*
340. *O art. 39, inciso VI, da Lei 14.790/2023 tipifica como infração administrativa autônoma ‘divulgar publicidade ou propaganda comercial de operadores de loteria de apostas de quota fixa não autorizados’.*
341. *O art. 40 da mesma legislação estende a aplicação do regime sancionador às pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, sem a devida autorização, atividade relacionada a apostas de quota fixa, bem como aos administradores ou membros da diretoria de entidades irregulares.*
342. *As penalidades administrativas previstas no art. 41 da Lei 14.790/2023, aplicáveis especificamente aos facilitadores que descumprem as obrigações legais de bloqueio, abstenção e comunicação, incluem:*
- a) *advertência;*
 - b) *multa de até R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais);*
 - c) *suspensão da atividade;*
 - d) *cassação da autorização;*
 - e) *cancelamento do registro;*
 - f) *descredenciamento; e*
 - g) *proibição de obter nova autorização, outorga, permissão ou credenciamento.*
343. *A Portaria SPA/MF 1.233/2024 regulamenta o procedimento administrativo sancionador, estabelecendo ritos para instauração, instrução, julgamento e aplicação de penalidades, bem como dispondo sobre medidas cautelares e termo de compromisso.*

Sanções penais aos operadores ilegais

344. *A exploração irregular de apostas de quota fixa configura contravenção penal tipificada no art. 50 do Decreto-Lei 3.688/1941, que prevê: ‘Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele: Pena – prisão simples, de três meses a um ano, e multa’.*

345. O §3º desse dispositivo considera jogos de azar: (a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; (b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; e (c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.
346. A Lei 14.790/2023 derogou parcialmente o art. 50 da Lei de Contravenções Penais, de modo que apostas exploradas mediante autorização do Ministério da Fazenda constituem atividades lícitas; contudo, aquelas exploradas sem autorização permanecem tipificadas como contravenção penal.
347. A exploração irregular de apostas de quota fixa pode configurar, ainda, infração penal antecedente do crime de lavagem de dinheiro tipificado no art. 1º da Lei 9.613/1998, com redação dada pela Lei 12.683/2012, que estabelece: 'Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal: Pena – reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa'.
348. A reforma legislativa de 2012 suprimiu o rol taxativo de crimes antecedentes, passando a admitir qualquer infração penal como antecedente da lavagem de dinheiro, incluindo contravenções penais, conforme entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça.
349. Portanto, operadores ilegais e facilitadores que promovam operações de ocultação ou dissimulação de recursos provenientes da exploração irregular de apostas sujeitam-se cumulativamente às sanções contravencionais do art. 50 do Decreto-Lei 3.688/1941 e às penas do crime de lavagem de dinheiro previsto no art. 1º da Lei 9.613/1998.

Critérios técnicos aplicáveis ao regime sancionador contra operadores ilegais

350. Para análise comparativa da situação encontrada no Brasil com padrões internacionais aplicáveis ao regime sancionador de apostas ilegais, foram adotados três critérios técnicos de referência.

Critério 1: **Gambling Act 2005 (Reino Unido)**, peça 106

351. O **Gambling Act 2005** constitui a principal legislação britânica de regulação de apostas, jogos de cassino, loterias e apostas remotas online, tendo substituído arcabouço legal fragmentado por sistema moderno e centralizado.
352. A norma estrutura-se em torno de três objetivos fundamentais: (a) prevenir que o jogo seja associado ao crime ou à desordem; (b) garantir que o jogo seja conduzido de forma justa e aberta; e (c) proteger crianças e pessoas vulneráveis da exploração e dos danos relacionados ao jogo.
353. O **Gambling Act 2005** estabeleceu a **Gambling Commission**, autoridade reguladora nacional competente para emitir licenças de operação para empresas e licenças pessoais para gestores e funcionários, fiscalizar casas de apostas, cassinos, provedores online e loterias, bem como investigar e processar crimes relacionados ao jogo.
354. A legislação britânica tipifica como crimes:
- a) oferecer instalação, serviço ou estrutura para apostas sem licença válida (**Section 33 – Provision of facilities for gambling**);
 - b) usar, permitir ou autorizar que propriedade seja utilizada para apostas sem licença específica (**Section 37 – Use of premises for gambling**); e
 - c) aceitar apostas sem estar autorizado (**Sections 92-93 – General betting operating licence / Pool betting licence**).

355. A relevância desse critério reside na criminalização direta da exploração irregular de apostas, superando a mera tipificação contravencional.

Critério 2: **Recomendações do GAFI - Cooperação e coordenação nacional** (peça 91, p. 11-12; 39-42)

356. As Recomendações 2, 3 e 4 do GAFI estabelecem padrões internacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro aplicáveis ao setor de apostas ilegais.
357. A Recomendação 2 determina que os países assegurem cooperação e coordenação doméstica entre autoridades competentes, tanto no nível operacional quanto no nível de formulação de políticas.

358. Embora não mencione explicitamente casas de apostas ilegais, a recomendação aplica-se integralmente a esse tipo de atividade, porque exige articulação entre órgãos envolvidos, o que aprimora investigações sobre lavagem de dinheiro em operações clandestinas de apostas e permite que informações sobre redes de jogo ilegal circulem entre autoridades competentes.
359. A Recomendação 3 estabelece que os países devem criminalizar a lavagem de dinheiro com base nas Convenções de Viena (1988) e Palermo (2000), assegurando que esse crime alcance a maior gama possível de crimes antecedentes, incluindo atividades de jogos e apostas ilícitas quando previsto na legislação nacional.
360. O item 7, alínea 'd', da Nota Interpretativa à Recomendação 3 especifica que, além das pessoas físicas, as pessoas jurídicas também devem estar sujeitas a sanções criminais, civis ou administrativas.
361. Portanto, instituições financeiras, intermediadoras de pagamento, provedores de telecomunicações e demais facilitadores que conscientemente viabilizem operações de apostas ilegais devem ser responsabilizados criminal, civil ou administrativamente por facilitação ou cumplicidade em lavagem de dinheiro.
362. A Recomendação 4 determina que os países adotem medidas legais, regulatórias e operacionais para permitir que autoridades competentes congelem, apreendam e confiscem bens relacionados à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e a outros crimes graves.
363. Embora também não mencione expressamente casas de apostas ilegais, a Recomendação 4 aplica-se integralmente, porque os lucros obtidos com jogos de azar clandestinos constituem produtos do crime, alvos diretos das medidas de confisco, congelamento e apreensão.
364. A Recomendação 4 sugere ainda que os países considerem a adoção de medidas que permitam o confisco sem condenação criminal prévia, instrumento particularmente relevante para operadores situados em jurisdições estrangeiras.
- Critério 3: Seção 2 da publicação 'Declarações de princípios para a aplicação de penalidades financeiras' – (Statement of Principles for Determining Financial Penalties) da UK Gambling Commission, peça 104, p. 4-6).
365. A publicação '**Statement of Principles for Determining Financial Penalties**' constitui o documento oficial da **UK Gambling Commission** que estabelece princípios, critérios e métodos utilizados para aplicar penalidades financeiras a operadores de jogos que violam condições de licença. O documento esclarece quando multas são impostas, como são calculadas, quais fatores agravam ou mitigam sanções, e como a Comissão garante proporcionalidade, coerência e proteção ao consumidor.
366. A multa pode ser aplicada quando o operador viola condições de licença, demonstra falhas sistêmicas, prejudica consumidores, obtém ganho financeiro indevido ou reforça riscos ao setor ou ao público. A penalidade é composta por dois elementos: (a) recuperação de ganhos ilícitos (**disgorgement**), quantia calculada para remover o ganho econômico obtido pelo operador ou compensar prejuízos causados aos consumidores; e (b) elemento penal, parte punitiva propriamente dita.
367. A pertinência desse critério reside na metodologia de recuperação de ganhos ilícitos obtidos por facilitadores que prestam serviços a operadores irregulares, mecanismo ainda não implementado no sistema brasileiro.

Situação encontrada

368. O exame das respostas dos órgãos Anatel, SPA/MF, BCB, Coaf e RFB traz evidências relativas à insuficiência de medidas sancionadoras no combate às casas de apostas ilegais e facilitadores (peças 71, p. 6; 88, p. 3-6; 74, p.1-3; 75, p. 2-3, respectivamente).
369. De forma resumida, a análise integrada das respostas desses órgãos confirma a existência de fragilidades no regime sancionador aplicado contra casas de apostas ilegais e seus facilitadores, caracterizadas por ausência de processos sancionadores formalizados, inexistência de coordenação interinstitucional na aplicação de medidas punitivas e falta de mecanismos de responsabilização efetiva de terceiros facilitadores.

370. *Esse cenário evidencia a existência de lacuna de responsabilização institucional, em que cada órgão reconhece limitações de competência ou justifica a ausência de medidas sancionadoras por razões operacionais, resultando em regime sancionador fragmentado e inefetivo.*
371. *As informações prestadas pelos mencionados órgãos demonstram que o marco regulatório vigente apresenta fragilidades de governança sancionadora, caracterizadas pela falta de clareza sobre competências, ausência de mecanismos de coordenação interinstitucional para aplicação coordenada de sanções, inexistência de indicadores de efetividade das medidas sancionadoras, e carência de sistemas de monitoramento da reincidência de condutas irregulares.*
372. *A documentação apresentada pelos órgãos (peça 94) permite concluir que, no período de janeiro de 2024 a agosto de 2025, o sistema de combate a casas de apostas ilegais caracterizou-se pela prevalência de medidas administrativas preventivas, como o bloqueio de sítios eletrônicos e encerramento de contas bancárias, em detrimento de medidas sancionadoras formalizadas com efeito dissuasório efetivo.*
373. *Esse modelo de regime sancionador existente atualmente no Brasil resulta em sistema de baixa responsabilidade (**accountability**) institucional, no qual o descumprimento das obrigações legais por instituições financeiras e de pagamento não produz consequências sancionadoras efetivas, comprometendo a efetividade do sistema de combate ao mercado clandestino.*
374. *Outro ponto relevante é a ausência de coordenação interinstitucional na aplicação de sanções às casas de apostas ilegais e facilitadores, evidenciada pela inexistência de protocolos formais de compartilhamento de informações sancionadoras, pela falta de mecanismos de acompanhamento conjunto dos processos punitivos, e pela ausência de sistema integrado que permita verificação de reincidência de condutas irregulares por instituições facilitadoras.*
375. *As respostas dos órgãos envolvidos serão explicitadas no tópico a seguir, trazendo as evidências da situação encontrada, a qual será comparada com os critérios aplicáveis ao regime sancionador.*

Análise comparativa da situação encontrada com os critérios técnicos

376. *A comparação da situação encontrada, considerando as evidências obtidas nas respostas às requisições de informações da Equipe de Auditoria, com os critérios técnicos mencionados anteriormente demonstra que o Brasil não implementou medidas sancionadoras suficientes para o combate às casas de apostas ilegais, em conformidade com os padrões internacionais existentes (peça 91, p. 1077-1082).*
377. *O resultado dessa comparação aponta para a existência de cinco deficiências/lacunas, detalhadas a seguir:*
- 1. Inexistência de responsabilização criminal de facilitadores que viabilizam operações de casas de apostas ilegais***
378. *A análise das respostas fornecidas pelos órgãos diligenciados evidencia ausência de processos criminais instaurados contra instituições financeiras, intermediadoras de pagamento, provedores de telecomunicações, e demais facilitadores que viabilizam operações de casas de apostas ilegais.*
379. *A SPA/MF informou que, em atendimento à Portaria SPA/MF 566/2025, ‘apenas 40 das 935 instituições participantes do arranjo PIX realizaram comunicações sobre transações envolvendo operadores não autorizados’, resultando em taxa de adimplência de apenas 4,3%, reconhecendo que ‘não foram adotadas medidas sancionadoras formalizadas’ contra as 895 instituições inadimplentes, justificando que ‘o modelo regulatório está em fase de maturação’ (peça 88, p. 3 e peça 88, p. 6, respectivamente).*
380. *O BCB informou ter orientado instituições financeiras sobre a necessidade de encerramento de relacionamentos com operadores não autorizados, mas invocou sigilo bancário para não fornecer dados sobre relacionamentos efetivamente encerrados, número de instituições sancionadas, ou volume transacional das operações irregulares facilitadas (peça 74, p. 3), não apresentando evidências de ter aplicado penalidades administrativas ou instaurado processos sancionadores contra instituições que mantiveram relacionamentos com operadores ilegais após notificação.*
381. *A Anatel informou ter implementado 21.842 bloqueios de domínios associados a casas de apostas ilegais no período analisado (peça 71, p. 6). Contudo, não demonstrou ter instaurado processos*

administrativos sancionadores contra prestadoras de serviços de telecomunicações que não implementaram tempestivamente os bloqueios determinados, nem contra provedores de infraestrutura que facilitam recorrente migração de operadores ilegais para novos domínios mediante uso de Redes de Distribuição de Conteúdo – (**Content Delivery Networks- CDNs**) e serviços de Sistema de Nomes de Domínio – (**Domain Name System - DNS**) recursivos.

382. O Coaf informou ter disseminado Relatórios de Inteligência Financeiras (RIFs) para autoridades competentes (peça 75, p. 2-3), mas não apresentou dados sobre instauração de inquéritos policiais, ações penais, ou condenações criminais resultantes dessas disseminações. O Coaf não evidenciou articulação com o MPF e Polícia Federal para responsabilização criminal de facilitadores.

383. Essa situação encontrada diverge dos requisitos estabelecidos na Recomendação 3 do GAFI, que, no parágrafo 7, alínea 'd', da sua Nota Interpretativa, estabelece que devem estar previstos 'crimes auxiliares apropriados ao crime de lavagem de dinheiro, inclusive a participação, associação ou conspiração para cometer, tentar auxiliar, facilitar e aconselhar o cometimento'.

384. Portanto, não basta criminalizar apenas o ato principal de lavar dinheiro: os países também devem punir qualquer forma de colaboração, preparação ou assistência ao crime.

385. Considerando que os mercados ilegais de apostas se sustentam essencialmente pela viabilização proporcionada por intermediários financeiros, prestadores de serviços de telecomunicações, e outros facilitadores, como, por exemplo, serviços de publicidade digital e influenciadores, é essencial responsabilizá-los criminalmente para dismantlar, efetivamente, operações clandestinas de jogos.

2. Ausência de mecanismos efetivos de confisco de ativos de operadores ilegais situados no exterior

386. A análise das evidências demonstra que o Brasil não implementou instrumentos efetivos para confisco de ativos de operadores de casas de apostas ilegais situados em jurisdições estrangeiras, não obstante esses operadores movimentem entre R\$ 26 bilhões e R\$ 40 bilhões anuais no mercado brasileiro, conforme o mencionado estudo da LCA Consultoria Econômica (peça 93, p. 557).

387. A SPA/MF informou ter identificado 687 comunicações sobre operadores irregulares e encaminhado solicitações de encerramento de 483 contas bancárias mantidas por esses operadores no sistema financeiro nacional (peça 88, p. 5). Contudo, não apresentou evidências de ter adotado medidas para confisco dos saldos mantidos nessas contas antes do encerramento, nem de ter identificado e bloqueado contas mantidas em nome de terceiros (laranjas), empresas offshore, ou estruturas fiduciárias controladas pelos operadores ilegais.

388. A RFB informou não existir 'procedimentos fiscais encerrados com lavratura de auto de infração contra operadores ilegais' (peça 95, p. 49) e não apresentou dados sobre valores recuperados mediante cobranças tributárias, arresto de ativos, ou cooperação internacional para recuperação de ativos situados no exterior. A ausência de atuação fiscal impossibilita utilização de instrumentos como bloqueio administrativo de ativos por débitos tributários, medidas cautelares fiscais para impedir transferências internacionais, ou arrestos que congelem recursos identificados.

389. O BCB não apresentou dados sobre identificação de contas offshore utilizadas por operadores ilegais para remessa de lucros, não demonstrou articulação com autoridades estrangeiras para rastreamento de fluxos financeiros transnacionais, e não evidenciou utilização de mecanismos de cooperação internacional como Memorandos de entendimento com bancos centrais de jurisdições onde operadores estão sediados (peça 74).

390. Essa situação encontrada diverge dos requisitos estabelecidos na Recomendação 4 do GAFI, que exige que países deveriam adotar medidas, inclusive legislativas, para permitir que suas autoridades confiscuem, congelem ou apreendam, sem prejuízo de direitos de terceiros de boa-fé:

- a) bens lavados;
- b) produtos ou instrumentos utilizados ou destinados a serem utilizados na prática de lavagem de dinheiro ou crimes antecedentes;
- c) bens utilizados ou destinados ao financiamento do terrorismo, atos terroristas ou organizações terroristas; e

- d) *bens de valor equivalente aos anteriormente mencionados.*
391. *Estas medidas devem incluir autoridade para:*
- a) *identificar, rastrear e avaliar bens sujeitos a confisco;*
 - b) *adotar medidas cautelares como bloqueio e apreensão para evitar transferência, alienação ou destruição de bens;*
 - c) *evitar ou invalidar ações que prejudiquem a capacidade de bloquear, apreender ou confiscar ativos; e*
 - d) *adotar medidas investigativas apropriadas.*
392. *Por fim, ainda segundo essa recomendação, os países devem considerar a adoção de medidas que permitam o confisco de tais produtos ou instrumentos sem que seja exigida a condenação criminal prévia ou que exijam que os criminosos demonstrem a origem lícita dos bens supostamente passíveis de confisco, desde que tal exigência esteja de acordo com os princípios de sua lei doméstica.*
393. *Os operadores de atividades ilegais transnacionais frequentemente situam-se em jurisdições que dificultam persecução criminal direta, sendo essencial dispor de instrumentos que permitam o confisco, congelamento e apreensão do dinheiro e dos bens relacionados à operação, impedindo que o crime continue ou se reinicie. Com isso, as organizações criminosas poderiam ser desmanteladas financeiramente, pois perdem capital de giro, ativos essenciais, patrimônio acumulado, instrumentos de pagamento, contas bancárias etc.*
394. *Como esse ponto também tem relação direta com a atuação do DRCI/MJSP (recuperação de ativos), sugere-se envolver esse Departamento na recomendação a ser proposta para mitigar essa deficiência apontada.*
- 3. Inexistência de metodologia e instrumentos para recuperação de ganhos ilícitos obtidos por facilitadores**
395. *A análise das respostas dos órgãos diligenciados evidencia que o sistema brasileiro não implementou mecanismo de recuperação de ganhos financeiros ilícitos (**disgorgement**) obtidos por instituições facilitadoras que prestam serviços a operadores irregulares.*
396. *A SPA/MF informou o encerramento de 483 contas bancárias vinculadas a operadores ilegais (peça 88, p. 5), mas não apresentou evidências de processos para recuperação das tarifas, comissões e spreads (margens financeiras) obtidos pelas instituições financeiras durante o período em que mantiveram relacionamentos irregulares. Não demonstrou também ter quantificado o volume de recursos movimentados através dessas contas nem calculado os ganhos auferidos pelas instituições facilitadoras.*
397. *O BCB alegou sigilo bancário para não fornecer informações sobre casos de encerramento de relacionamentos (peça 74, p. 3), impedindo avaliar a magnitude dos ganhos ilícitos obtidos por facilitadores e impossibilitando quantificação da materialidade econômica necessária para fundamentar processos de recuperação de ganhos financeiros ilícitos (**disgorgement**).*
398. *Essa invocação do sigilo pode se caracterizar inconsistência técnico-jurídica, considerando que o art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei Complementar 105/2001, estabelece exceções ao sigilo bancário precisamente para viabilizar investigações de ilícitos e compartilhamento de informações com autoridades competentes.*
399. *A Anatel não apresentou informações sobre receitas obtidas por prestadoras de serviços de telecomunicações mediante hospedagem de domínios associados a operadores ilegais, nem sobre mecanismos para recuperação de valores pagos por operadores irregulares a provedores de infraestrutura (peça 71). A ausência desses dados impossibilita quantificação dos ganhos ilícitos que sustentam economicamente o ecossistema de facilitação.*
400. *A RFB não apresentou dados sobre arrecadação de tributos devidos por facilitadores sobre receitas derivadas de prestação de serviços a operadores ilegais (peça 95), evidenciando que sequer a recuperação tributária dos ganhos ilícitos foi implementada. A ausência de atuação fiscal sobre ganhos de facilitadores cria incentivo econômico perverso no qual instituições podem optar racionalmente por manter*

relacionamentos irregulares, calculando que os benefícios financeiros superarão riscos regulatórios inexistentes.

401. *Essa deficiência da falta de metodologia para recuperação de ganhos ilícitos obtidos por facilitadores pode ser mitigada a partir da adoção dos princípios 2.7 a 2.10 da publicação ‘Declarações de princípios para a aplicação de penalidades financeiras’ da **UK Gambling Commission** (peça 104, p. 5-6), que prevê o **disgorgement** (recuperação de ganhos financeiros ilícitos), como um elemento da penalidade financeira destinado a remover qualquer ganho econômico obtido pelo operador em decorrência de uma violação regulatória além de, quando aplicável, compensar prejuízos sofridos pelos consumidores. Trata-se, assim, de uma oportunidade de melhoria que poderia ser introduzida na legislação brasileira.*

4. Fragmentação institucional e ausência de coordenação interinstitucional para aplicação de sanções

402. *A análise integrada das respostas dos órgãos diligenciados evidencia fragmentação institucional, caracterizada pela ausência de coordenação para aplicação de sanções contra operadores ilegais e facilitadores.*
403. *A SPA/MF reconheceu ter processado aproximadamente 430 das 687 comunicações recebidas sobre operadores irregulares (peça 88, p. 5), mas não demonstrou articulação com o BCB para bloqueio simultâneo de múltiplas contas mantidas pelos mesmos operadores, nem coordenação com a RFB para autuações fiscais, tampouco cooperação com a Polícia Federal para investigações criminais. As ações da SPA/MF caracterizam-se por processamento sequencial e não sincronizado de comunicações individuais, sem priorização baseada em materialidade ou gravidade.*
404. *A Anatel atua como intermediária, em cumprimento às solicitações de bloqueio da SPA/MF. Para isso, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica MF/Anatel 45/2024 para dar celeridade ao fluxo de comunicação entre SPA/MF, Anatel e prestadoras de serviços (peça 71, p. 3).*
405. *A agência implementou 21.842 bloqueios de domínios, após notificação das prestadoras de serviços de telecomunicações (peça 71, p. 6), mas não demonstrou sincronização temporal com os encerramentos de contas bancárias levados a efeito pela SPA/MF, permitindo que operadores mantenham operações financeiras através de canais bancários ainda ativos enquanto seus domínios são progressivamente bloqueados, ou vice-versa.*
406. *O BCB informou que tem mantido diálogo institucional constante com a SPA/MF e Coaf sobre o entendimento do papel de cada agente governamental a respeito do combate às casas de apostas ilegais, compartilhando percepções e alinhando esforços que permitam uma abordagem mais eficaz para o enfrentamento da temática (peça 74, p. 2).*
407. *Adicionalmente, o BCB orientou instituições financeiras sobre encerramento de relacionamentos (peça 74, p. 1-2), mas não demonstrou compartilhamento de informações com a SPA/MF sobre identificação de novos relacionamentos bancários estabelecidos por operadores após encerramentos, nem monitoramento coordenado de padrões de migração de operadores entre instituições financeiras. A atuação não coordenada permite que operadores simplesmente transfiram operações para novas instituições não identificadas.*
408. *O Coaf disseminou Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) para as autoridades competentes (peça 75, p. 2-3), mas não apresentou evidências de mecanismos formais de feedback sobre instauração de investigações, oferecimento de denúncias, ou resultados de processos judiciais. A falta de retorno impossibilita ao Coaf avaliar a efetividade de suas disseminações e refinar as metodologias empregadas nas análises realizadas. Acrescentou o Conselho que tem realizado uma maior articulação com a SPA/MF para melhor entender as características e a forma de atuação destes operadores ilegais (peça 75, p. 3)*
409. *No entanto, nenhum dos órgãos diligenciados apresentou (peça 94) evidências de protocolos formalizados de cooperação interinstitucional que estabeleçam, por exemplo:*
- a) *critérios uniformes para identificação e priorização de operadores ilegais;*
 - b) *cronogramas sincronizados para implementação simultânea de bloqueios de domínios, encerramentos de contas, autuações fiscais, e investigações criminais;*



- c) *sistemas integrados de compartilhamento de informações em tempo real; ou*
 - d) *indicadores conjuntos para monitoramento de efetividade das medidas coordenadas.*
410. *Importante destacar que o Sigap, sistema já mencionado anteriormente, foi concebido como uma plataforma de registro, monitoramento e fiscalização das apostas de quota fixa, a qual, no entanto, não permite ainda o compartilhamento automático de informações em tempo real entre os órgãos envolvidos. As comunicações e troca de informações entre os órgãos envolvidos, em geral, ocorre por meio de acordos, convênios, solicitações formais ou integração específica para apoio a investigações e processos administrativos.*
411. *Conforme informado pela SPA/MF, na Nota Informativa 2370 (peça 94, p. 754), os módulos do Sigap estão em desenvolvimento e, quando integrados, permitirão a consulta e identificação dos dados dos apostadores. Essa informação mostra que o sistema ainda carece de funcionalidades de integração, consulta consolidada e geração automatizada de alertas, de modo a viabilizar a integração de dados entre os órgãos envolvidos e, com isto, permitir a detecção de operadores irregulares e, na sequência, alicerçar a interrupção e bloqueio deles, bem como a aplicação de sanções.*
412. *Cabe ressaltar ainda que a documentação apresentada pela SPA/MF (peça 94) não apresenta evidências de:*
- a) *sistema informatizado integrado que permita consulta em tempo real às autorizações concedidas pelos 26 entes federativos e pelo Distrito Federal;*
 - b) *integração técnica entre sistemas informatizados da SPA/MF e da Anatel que permita transmissão automatizada de solicitações de bloqueio, monitoramento do status de implementação por cada provedor ou feedback automatizado de efetividade;*
 - c) *sistema integrado que permita disponibilização às instituições financeiras de lista oficial atualizada em tempo real em formato estruturado que permita integração automatizada com sistemas de prevenção a fraudes;*
 - d) *sistemas integrados operacionais com Coaf, RFB, Polícia Federal, BCB, Ministérios Públicos ou órgãos estaduais de defesa do consumidor;*
 - e) *base de dados estruturada e consolidada de operadores irregulares, contendo identificação completa, histórico de domínios, infraestrutura técnica, vínculos corporativos e cronologia de ações; e*
 - f) *mecanismos de cooperação internacional.*
413. *A ausência de sistemas integrados e a fragmentação no compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos com as apostas online diverge do requisito estabelecido na Recomendação 2 do GAFI, que estabelece que os países devem assegurar cooperação e coordenação doméstica entre as autoridades competentes, tanto no nível operacional quanto no nível de formulação de políticas, para desenvolver e implementar políticas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.*
414. *A articulação entre órgãos envolvidos no combate a ‘casas de apostas ilegais’ melhora as investigações sobre lavagem de dinheiro, permitindo que informações sobre redes de jogo ilegal circulem entre autoridades competentes.*

5. Ausência de instrumentos para confisco de infraestruturas tecnológicas

415. *A análise das evidências colhidas com os órgãos diligenciados demonstra que o Brasil não implementou instrumentos efetivos para confisco das infraestruturas tecnológicas utilizadas por operadores ilegais, incluindo servidores, domínios de internet, sistemas de processamento de pagamentos, bases de dados de apostadores, e códigos-fonte de plataformas.*
416. *A Anatel implementou bloqueios de acesso a 21.842 domínios (peça 71, p. 6), mas não demonstrou capacidade de apreender os domínios mediante cooperação com registradores internacionais, nem de desativar permanentemente infraestruturas mediante cooperação com provedores de hospedagem.*
417. *Os bloqueios implementados pela Anatel caracterizam-se por impedir acesso de usuários brasileiros aos domínios através de prestadoras de telecomunicações nacionais, mas não removem os*

domínios da internet, nem impedem que operadores continuem oferecendo serviços a apostadores que utilizem VPNs e serviços de DNS recursivos alternativos ou outras tecnologias de contorno.

418. *A SPA/MF não apresentou evidências de ter solicitado apreensão de servidores utilizados por operadores ilegais, nem de ter cooperado com autoridades estrangeiras para desmantelamento de infraestruturas técnicas. Também não demonstrou capacidade de identificar provedores de infraestrutura que hospedam plataformas ilegais, nem de articular medidas de remoção mediante notificações a esses provedores (peça 94, p. 11-225, e p. 692-773).*
419. *A situação encontrada nesse ponto diverge dos requisitos estabelecidos na Recomendação 4 que estabelece que os países devem adotar medidas legais, regulatórias e operacionais para permitir que autoridades competentes congelem, apreendam e confiscem bens relacionados à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e outros crimes graves, que podem alcançar, dentre outros, os instrumentos utilizados ou destinados ao uso em crimes antecedentes.*
420. *Portanto, os países devem possuir capacidade de confiscar, congelar e apreender as infraestruturas tecnológicas usadas na operação do jogo ilegal, a exemplo de máquinas de apostas (slot machines, caça-níqueis clandestinos), aparelhos de registro de apostas, equipamentos eletrônicos usados para operar bookmakers ilegais, terminais, tablets, celulares dedicados à recepção de apostas, bem como antenas, roteadores e redes privadas (VPNs) usados para acessar plataformas ilegais.*
421. *A adoção desta medida é essencial porque os instrumentos utilizados ou destinados ao uso em crimes antecedentes viabilizam tanto a operação clandestina quanto a lavagem de dinheiro. Ao removê-los, o Estado paralisa imediatamente o funcionamento da rede criminosa, impede sua rápida recomposição, captura provas dos fluxos financeiros ilícitos, rompe os mecanismos de dissimulação e, assim, enfraquece financeiramente a organização.*
422. *Após identificação das cinco deficiências quanto à implementação de medidas sancionadoras para o combate às casas de apostas ilegais, foi realizado exame das consequências/implicações dessa situação encontrada na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no setor de apostas online.*
423. *A partir desse exame, foram identificadas as seguintes implicações dessas deficiências para facilitação de operações de lavagem de dinheiro:*

1. Ambiente favorável de impunidade devido à utilização de plataformas irregulares para lavagem de dinheiro

424. *A ausência de regime sancionador efetivo contra operadores ilegais e facilitadores cria ambiente de impunidade que incentiva organizações criminosas a utilizarem casas de apostas irregulares como veículos preferenciais para lavagem de proventos de tráfico de drogas, corrupção, crimes contra a administração pública, e outras atividades ilícitas geradoras de recursos.*
425. *A manutenção de aproximadamente 41% a 51% do mercado sob controle de operadores não autorizados, movimentando entre R\$ 26 bilhões e R\$ 40 bilhões anuais (peça 93, p. 557), não obstante 21.842 bloqueios de domínios (peça 71, p. 6) e 483 encerramentos de contas bancárias (peça 88, p. 5), evidencia inefetividade que reduz a percepção de risco por parte dos criminosos.*

2. Facilitação de operações de lavagem de dinheiro durante janelas temporais de inefetividade

426. *A morosidade estrutural nos procedimentos de identificação, validação e implementação de medidas restritivas cria janelas temporais durante as quais operadores de apostas irregulares mantêm operações completas, facilitando lavagem de volumes significativos de recursos antes que medidas de bloqueio sejam efetivadas.*
427. *A SPA/MF reconheceu ‘processamento moroso e necessidade de complementações de informações que atrasam análises’ (peça 88, p. 5-6), caracterizando períodos prolongados entre identificações iniciais e implementação de medidas de bloqueio.*
428. *A ausência de coordenação temporal entre bloqueios de domínios pela Anatel e encerramentos de contas bancárias determinado pela SPA/MF cria assimetrias temporais que operadores exploram*

sistematicamente, mantendo operações através de canais não bloqueados enquanto medidas fragmentadas são gradualmente implementadas.

429. *Por exemplo, um operador cujo domínio seja bloqueado pela Anatel pode continuar processando apostas e pagamentos através de contas bancárias não encerradas durante todo o período até que a SPA/MF processe comunicação e solicite encerramento, intervalo esse que pode estender-se por tempo considerável.*

3. Dificuldade de interrupção efetiva de fluxos financeiros complexos

430. *A carência de medidas coordenadas para bloqueio simultâneo de múltiplos canais financeiros impede interrupção de fluxos financeiros complexos característicos de operações sofisticadas de lavagem de dinheiro através de casas de apostas irregulares.*
431. *Esses fluxos financeiros complexos são arranjos estruturados para dificultar o rastreamento da origem dos recursos, explorando a velocidade, a fragmentação e a opacidade oferecidas por plataformas de apostas online, que geralmente combinam múltiplas contas, intermediários financeiros, transações paralelas, criptoativos e movimentação transnacional, criando uma arquitetura que impede a detecção e o bloqueio tempestivo pelos órgãos reguladores, e, por consequência, também impede a aplicação de sanções.*

Conclusão Parcial

432. *A análise comparativa da situação encontrada com os critérios técnicos do **Gambling Act 2005** (Reino Unido), das Recomendações 2, 3 e 4 do GAFI e da publicação **Statement of Principles for Determining Financial Penalties da UK Gambling Commission** demonstra que o Brasil não implementou regime sancionador suficiente e efetivo para combater as casas de apostas ilegais e seus facilitadores, em conformidade com os padrões internacionais (peça 91, p. 1077-1082).*
433. *O exame das respostas fornecidas pela Anatel, SPA/MF, BCB, Coaf e RFB evidenciou cinco deficiências estruturais no regime sancionador brasileiro, como visto acima:*
- a) inexistência de responsabilização de facilitadores que viabilizam operações de casas de apostas ilegais;*
 - b) ausência de mecanismos efetivos de confisco de ativos de operadores ilegais situados no exterior;*
 - c) inexistência de metodologia para recuperação de ganhos ilícitos (**disgorgement**) obtidos por facilitadores;*
 - d) fragmentação institucional e ausência de coordenação interinstitucional para aplicação de sanções; e*
 - e) ausência de instrumentos para confisco de infraestruturas tecnológicas utilizadas por operadores ilegais.*
434. *As deficiências identificadas resultam em três implicações diretas para facilitação de operações de lavagem de dinheiro no setor de apostas online:*
- f) criação de ambiente favorável de impunidade que incentiva organizações criminosas a utilizarem casas de apostas irregulares como veículos para lavagem de proventos de atividades ilícitas;*
 - g) facilitação de operações de lavagem de dinheiro durante janelas temporais de inefetividade, decorrentes da morosidade estrutural nos procedimentos de identificação, validação e implementação de medidas restritivas; e*
 - h) dificuldade de interrupção efetiva de fluxos financeiros complexos, devido à carência de medidas coordenadas para bloqueio simultâneo de múltiplos canais financeiros.*
435. *A manutenção de aproximadamente 41% a 51% do mercado brasileiro de apostas sob controle de operadores não autorizados, movimentando entre R\$ 26 bilhões e R\$ 40 bilhões anuais sem sujeição aos controles de prevenção à lavagem de dinheiro (peça 93, p. 557), não obstante 21.842 bloqueios de domínios*

implementados pela Anatel (peça 71, p. 6) e 483 encerramentos de contas bancárias determinados pela SPA/MF (peça 88, p. 5), evidencia a inefetividade do regime sancionador vigente, que se caracteriza pela prevalência de medidas administrativas preventivas em detrimento de medidas sancionadoras formalizadas com efeito dissuasório efetivo.

436. Diante do exposto, resta caracterizado o Achado 4 de Auditoria, relativo à insuficiência das medidas sancionadoras contra casas de apostas ilegais e facilitadores.

III.1.5 – Conclusão geral e Encaminhamentos

437. A análise dos quatro achados apresentados neste capítulo evidencia que a fragmentação das ações governamentais no enfrentamento às casas de apostas ilegais se manifesta em dois níveis distintos, porém interdependentes: um nível estrutural de governança e coordenação interinstitucional (Achado 1) e um nível operacional, relacionado à detecção, ao bloqueio e à sanção de operadores irregulares (Achados 2, 3 e 4).
438. O Achado 1 descreve deficiência de natureza **estrutural** na coordenação interinstitucional, caracterizada pela ausência de mecanismos permanentes de articulação, de protocolos padronizados de compartilhamento de informações, de cronogramas integrados e de definição clara de competências e responsabilidades entre SPA/MF, Anatel, BCB, Coaf, RFB e órgãos de persecução penal, em desconformidade com a Recomendação 2 do GAFI e com boas práticas internacionais de cooperação interagências.
439. Os Achados 2, 3 e 4, por sua vez, materializam, em dimensões **operacionais específicas**, os efeitos desse arranjo de governança insuficiente:
- (i) a inadequação dos instrumentos de detecção (Achado 2) revela baixa capacidade de identificar, de forma tempestiva e padronizada, casas de apostas não autorizadas;
 - (ii) a inefetividade das medidas de bloqueio e interrupção (Achado 3) demonstra que, mesmo quando identificados, os operadores ilegais continuam a atuar, em razão da falta de sincronização entre bloqueios de domínios, encerramento de contas e demais providências; e
 - (iii) a insuficiência das medidas sancionadoras (Achado 4) indica que o regime punitivo aplicado a operadores ilegais e facilitadores não produz efeito dissuasório compatível com o porte econômico do mercado clandestino.
440. As falhas estruturais de coordenação descritas no Achado 1 criam o ambiente em que se desenvolvem as deficiências operacionais de detecção, bloqueio e sanção apontadas nos Achados 2, 3 e 4, o que, em conjunto, contribui para a manutenção de parcela expressiva do mercado sob controle de operadores não autorizados e amplia o risco de utilização do setor para lavagem de dinheiro.
441. As recomendações formuladas ao final deste relatório buscam, assim, atuar simultaneamente sobre o nível estrutural, mediante institucionalização de mecanismos permanentes de coordenação interinstitucional, protocolos formais de troca de informações e monitoramento conjunto, bem como sobre o nível operacional, por meio do aprimoramento dos instrumentos de detecção, da sincronização das medidas de bloqueio e interrupção e do fortalecimento do regime sancionador aplicado a casas de apostas ilegais e seus facilitadores, em consonância com os padrões do GAFI e com experiências internacionais relevantes.

Benefícios esperados

442. Os encaminhamentos propostos, se implementados, poderão gerar benefícios em dois planos complementares: no plano **estrutural**, com o fortalecimento da coordenação interinstitucional entre SPA/MF, Anatel, BCB, Coaf, RFB e órgãos de persecução penal; e no plano **operacional**, com a melhoria concreta dos instrumentos de detecção, das medidas de bloqueio e do regime sancionador aplicados às casas de apostas ilegais e seus facilitadores.
443. No plano estrutural, a institucionalização de mecanismos permanentes de coordenação, protocolos formais de compartilhamento de informações, cronogramas integrados e monitoramento conjunto tende a aumentar a coerência e a previsibilidade da atuação estatal, reduzindo sobreposições, lacunas de

competência e janelas de oportunidade exploradas por operadores irregulares, em consonância com a Recomendação 2 do GAFI e com boas práticas internacionais de cooperação interagências.

444. *No plano operacional, o aprimoramento dos instrumentos de detecção, a sincronização entre bloqueio de domínios, encerramento de contas bancárias e demais medidas de interrupção, bem como o efetivo uso das ferramentas sancionatórias disponíveis, têm potencial para reduzir a reincidência de plataformas ilegais, encurtar o tempo de atuação de operadores não autorizados após a sua identificação e elevar o custo esperado da conduta ilícita, tornando o mercado brasileiro menos atrativo para a lavagem de dinheiro via apostas online.*
445. *Em termos sistêmicos, espera-se que a combinação desses aperfeiçoamentos contribua para diminuir a participação relativa do mercado ilegal de apostas, proteger os apostadores contra fraudes e inadimplimentos, fortalecer a integridade e a competitividade do mercado regulado e incrementar a capacidade do Estado de identificar, rastrear e reprimir fluxos financeiros ilícitos vinculados a organizações criminosas, com reflexos positivos sobre a arrecadação e sobre a credibilidade internacional do país em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro.*

III.2 – FORTALECIMENTO DO MONITORAMENTO, DA AVALIAÇÃO E DA GOVERNANÇA COMO VETORES PARA AMPLIAR A EFETIVIDADE DA ENCCLA

Contexto

446. *A prevenção e combate à lavagem de dinheiro no Brasil exige coordenação eficaz entre diferentes órgãos estatais e a sociedade civil. Na medida em que os crimes financeiros assumem formas cada vez mais sofisticadas, especialmente em setores como o das apostas online, torna-se essencial um esforço conjunto para respostas rápidas e técnicas às vulnerabilidades emergentes.*
447. *Nesse contexto, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) exerce papel central como rede de articulação institucional voltada à formulação e execução de políticas públicas preventivas e repressivas.*
448. *A ENCCLA reúne cerca de noventa instituições públicas em um modelo de governança baseado em engajamento de alto nível, construção coletiva de soluções e decisões por consenso. Diferentemente de estruturas hierárquicas, seu funcionamento baseia-se em adesão voluntária e ausência de instrumentos coercitivos formais para assegurar o cumprimento das recomendações aprovadas.*
449. *Entretanto, o caráter voluntário da ENCCLA apresenta desafios para monitoramento e avaliação da execução das ações coordenadas. A falta de mecanismos formais, indicadores padronizados e metodologias científicas dificulta a verificação objetiva dos resultados obtidos e pode permitir implementação parcial ou tardia das iniciativas aprovadas.*
450. *Esses desafios ficam particularmente evidentes no caso do setor de apostas de quota fixa, que movimenta bilhões de reais e apresenta vulnerabilidades para lavagem de dinheiro.*
451. *A partir da rápida expansão do mercado de apostas e da necessidade de regulação e controles, a ENCCLA propôs a Ação 2/2024 para analisar vulnerabilidades e sugerir medidas mitigadoras contra a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas, em consequência dos altos riscos envolvidos no segmento de apostas de quota fixa e jogos online.*
452. *Nesse sentido, a Questão 2 dessa Auditoria Operacional pretende avaliar se a ENCCLA possui capacidade efetiva de monitoramento e avaliação de resultados das ações coordenadas, considerando que as decisões são baseadas em consenso e a implementação pelos órgãos participantes é voluntária. A análise da Ação 2/2024 servirá como estudo de caso para avaliar esses instrumentos de monitoramento e avaliação da ENCCLA.*
453. *Para avaliar então essa Questão 2, foram encaminhadas requisições ao DRCI/MJSP (Ofício 000.102/2025 – AudDefesa e Ofício 000.165/2025 – AudDefesa), à SPA/MF (Ofício 000.101/2025 – AudDefesa), à Susep (Ofício 000.103/2025 – AudDefesa), à Polícia Federal (Ofício 000.104/2025 – AudDefesa), ao BCB (Ofício 000.105/2025 – AudDefesa), à CVM (Ofício 000.106/2025 – AudDefesa) e ao Coaf (Ofício 000.107/2025 – AudDefesa).*

454. *A análise completa das evidências extraídas das respostas desses órgãos, relativamente a essa Questão 2, se encontra à 24 a 31; 33 a 44; 55 a 69; e 96 desse Relatório de Fiscalização.*
455. *Após exame das informações obtidas dos órgãos envolvidos em confronto com padrões técnicos internacionais relacionados a essa temática, foi possível constatar três achados, relativos à existência de oportunidade de aperfeiçoamento na capacidade de monitoramento, avaliação e governança das ações coordenadas da ENCCLA, tendo como parâmetro a execução da Ação 2/2024. Tais achados serão a seguir detalhados:*

III.2.1 – Achado 5: Desafios na capacidade de monitoramento das ações coordenadas da ENCCLA.

456. *As análises das respostas dos órgãos envolvidos confirmam a existência de desafios ainda a serem superados na capacidade de monitoramento das ações coordenadas da ENCCLA, especialmente no contexto da Ação 2/2024.*
457. *Constata-se a ausência de sistema informatizado integrado para acompanhamento das ações, bem como a inexistência de indicadores padronizados e metodologia uniforme para coleta e análise das informações.*
458. *Além disso, verifica-se que a atuação da DRCI/MJSP está restrita à coordenação e facilitação, sem dispor de instrumentos formais ou de mecanismos independentes para verificação do cumprimento das recomendações emanadas da ENCCLA.*
459. *A estrutura descentralizada e voluntária da ENCCLA, combinada com limitações de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários, resulta em periodicidade irregular e fragmentada do monitoramento, dificultando a mensuração efetiva dos impactos das ações renovadas.*

Análise comparativa da situação encontrada com critérios de auditoria

460. *A análise da situação encontrada, considerando as evidências obtidas nas respostas às requisições de informações da Equipe de Auditoria aos órgãos envolvidos, em confronto com o padrão estabelecido pela Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa (peça 91, p. 11-12 e p. 37), identifica oportunidades significativas de aprimoramento dos mecanismos de monitoramento das ações coordenadas pela ENCCLA, cujo fortalecimento poderia potencializar a capacidade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa.*
461. *O resultado desse confronto aponta para cinco oportunidades de aperfeiçoamentos no âmbito da ENCCLA, descritas a seguir:*

1 – Aperfeiçoamento do mecanismo de revisão regular de políticas

462. *A Recomendação 2 do GAFI estabelece que os países devem ter políticas nacionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e ao Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa-(PLD/FT/PF), baseadas nos riscos identificados, que necessitam ser revisadas regularmente, sendo necessário designar uma autoridade ou ter um mecanismo de coordenação responsável por tais políticas. A revisão regular destas políticas implica num processo contínuo de avaliação e ajuste (monitoramento interno dessas políticas), peça 91, p. 11-12.*
463. *A presente auditoria identificou a necessidade de desenvolvimento de capacidade estrutural da ENCCLA para revisão regular das ações coordenadas.*
464. *A ausência de sistema informatizado integrado atualmente limita a capacidade do DRCI/MJSP coletar informações sobre os resultados alcançados com a implementação das ações estratégicas pelos órgãos participantes.*
465. *Em relação à Ação 2/2024, o Coaf explicitou que ‘até a presente data, tais análises não podem ser exercidas de maneira direta’, e que ‘não é possível listar de forma objetiva os impactos desta ação’ (peça 41, p. 2). O desenvolvimento de uma infraestrutura tecnológica, como um sistema informatizado integrado, representaria avanço significativo na capacidade de coordenação, auxiliando o órgão responsável na revisão regular das políticas.*

466. *O fortalecimento deste mecanismo permitiria que a ENCCLA avaliasse, por exemplo, as vulnerabilidades identificadas na CPI das Bets (peça 93), como o uso de laranjas e a utilização de criação de empresas de fachada para movimentar recursos ilegais, pontos esses que dificultam o rastreamento pelas autoridades competentes, como a Polícia Federal e o Coaf.*
467. *A implementação de revisão regular, baseada no compartilhamento de informações e trabalho conjunto, contribuiria para o aperfeiçoamento contínuo das políticas nacionais PLD/FT/PF, alinhando o modelo brasileiro de coordenação nacional antilavagem de dinheiro às diretrizes estabelecidas na Recomendação 2 do GAFI (peça 91, p. 11-12).*

2 - Fortalecimento dos mecanismos de cooperação e coordenação

468. *O dispositivo central da Recomendação 2 do GAFI estabelece que os países devem assegurar que os governantes, a unidade de informações financeiras (UIF), as autoridades policiais, os supervisores e outras autoridades competentes relevantes, tanto a nível político como operacional, disponham de mecanismos eficazes que permitam cooperar e, quando apropriado, coordenar e trocar informações internamente, relativamente ao desenvolvimento e implementação de políticas nacionais de PLD/FT/PF (peça 91, p. 11-12).*
469. *As respostas dos órgãos envolvidos indicam oportunidade de aprimoramento desses mecanismos de coordenação. A SPA/MF, por exemplo, reconhece que o resultado da Ação 2/2024 da ENCCLA não previa feedback da Secretaria ao DRCI/MJSP (peça 94, p. 760).*
470. *O estabelecimento de protocolos estruturados de comunicação representaria um avanço significativo no atendimento aos requisitos da citada Recomendação 2 do GAFI, fortalecendo a capacidade de coordenação doméstica entre as autoridades competentes envolvidas no combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas.*
471. *Ademais, a inexistência de indicadores padronizados limita a disponibilidade de informações objetivas sobre a efetividade das políticas implementadas. O desenvolvimento desses indicadores fortaleceria a capacidade de coordenação doméstica, permitindo que todas as autoridades competentes disponham de informações objetivas e comparáveis sobre os resultados alcançados pelas ações coordenadas da ENCCLA, contribuindo para aprimoramento contínuo da cooperação interinstitucional.*

3 - Estabelecimento de canais estruturados de troca de informações

472. *A Recomendação 2 do GAFI, ainda com relação à parte que trata da implementação de mecanismos de cooperação e coordenação acima transcrita, estabelece que tais mecanismos devem permitir às autoridades trocarem informações, relativamente ao desenvolvimento e implementação de políticas e atividades de combate à lavagem de dinheiro (peça 91, p. 11-12).*
473. *A análise das respostas dos órgãos envolvidos identificou necessidade de desenvolvimento de uma metodologia uniforme para coleta de informações, que possibilite a troca de dados sobre implementação das políticas coordenadas.*
474. *O BCB, por exemplo, sugere expressamente a necessidade de desenvolvimento de instrumento de compartilhamento para acompanhamento das ações coordenadas da ENCCLA e de seus encaminhamentos e resultados (peça 27, p. 2). Esta sugestão evidencia oportunidade concreta de estabelecimento de canais estruturados de troca de informações, alinhados aos requisitos da referida Recomendação 2. A implementação deste instrumento representaria avanço significativo na capacidade de a Estratégia atender aos requisitos internacionais sobre troca doméstica de informações entre autoridades competentes.*
475. *O desenvolvimento de canais estruturados de informação fortaleceria particularmente a capacidade de resposta às vulnerabilidades específicas do setor de apostas online, permitindo compartilhamento tempestivo de informações sobre novas modalidades identificadas, incluindo apostas em jurisdições de alto risco para lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (LD/FT/PF), utilizando as plataformas do Brasil e burlando sistema de geolocalização, e uso da estrutura de quotas fixas para apostas ilegais como cassino, jogo do bicho, rifas e caça-níqueis.*



476. *A troca de informações entre as autoridades competentes possibilitaria, também, respostas coordenadas mais tempestivas a essas vulnerabilidades emergentes.*

4 - Aprimoramento das estruturas interagências para cooperação

477. *A Nota Interpretativa à Recomendação 2 do GAFI prevê que os países devem estabelecer estruturas interinstitucionais adequadas para cooperação e coordenação no combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Essas estruturas podem ser únicas ou distintas para cada uma destas ameaças (peça 91, p. 37).*
478. *Os desafios operacionais do DRCI/MJSP, atualmente existentes, dificultam o cumprimento integral de seu papel. O Departamento reconhece a necessidade de manutenção e contínua melhoria do ambiente de trabalho, incluindo recursos humanos, orçamentários e tecnológicos que possibilitem, minimamente, atuação plena do órgão na viabilização diária e prática do trabalho como Secretaria-Executiva da ENCCLA (peça 57, p. 6). O fortalecimento institucional, mediante alocação adequada de recursos, representaria avanço significativo na capacidade de assegurar cooperação efetiva entre as mais de noventa autoridades participantes da Estratégia.*
479. *O aprimoramento das estruturas, conforme preconizado na referida Recomendação 2, fortaleceria a capacidade de resposta coordenada às múltiplas vulnerabilidades do setor de apostas de quota fixa.*
480. *As características específicas do setor, incluindo volume e velocidade das transações dentro do ambiente online, que podem dificultar o monitoramento e a detecção de atividades suspeitas, além do uso de carteiras digitais e criptoativos como métodos de pagamento, que apresentam risco elevado devido à facilidade de movimentação de fundos, demandam estruturas interagências robustas e adequadamente equipadas para coordenação efetiva.*

5 - Facilitação de cooperação operacional eficaz

481. *A Nota Interpretativa da Recomendação 2 do GAFI estabelece que as estruturas interagências devem facilitar mecanismos para uma cooperação operacional eficaz e para a partilha de informações relevantes entre as autoridades competentes (peça 91, p. 37).*
482. *A presente Auditoria Operacional identificou oportunidade de desenvolvimento de protocolos para comunicação entre autoridades que permitam compartilhamento oportuno de informações.*
483. *As limitações na periodicidade e sistematização do acompanhamento, atualmente, restringem a cooperação operacional eficaz entre as autoridades competentes. Conforme explicita a CVM, por exemplo, o modelo atual da ENCCLA leva a estrutura responsável ao papel de facilitador dos debates e do correspondente registro nas respectivas atas (peça 24, p. 2).*
484. *O desenvolvimento de mecanismos operacionais para cooperação e compartilhamento de informações alinharia a estrutura da ENCCLA à Recomendação do GAFI, fortalecendo a efetividade da coordenação nacional (peça 91, p. 37).*
485. *A implementação de mecanismos operacionais fortalecidos possibilitaria uma resposta mais efetiva às vulnerabilidades identificadas no setor de apostas de quota fixa. A capacidade de cooperação operacional tempestiva entre as múltiplas autoridades competentes (SPA/MF, BCB, Coaf, CVM, Polícia Federal e Susep) é particularmente importante, considerando que o setor apresenta riscos emergentes que demandam respostas coordenadas rápidas.*

Impactos potenciais das oportunidades de aperfeiçoamento na capacidade de monitoramento das ações coordenadas da ENCCLA para o combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas

486. *O fortalecimento dos mecanismos de monitoramento alinhado aos padrões do GAFI geraria consequências positivas e mensuráveis para a efetividade do combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa.*
487. *O monitoramento das medidas propostas na Ação Estratégica 2/2024 possibilitaria que a ENCCLA verificasse se as vulnerabilidades apontadas pela CPI das Bets (peça 93), bem como outras, estão*

sendo adequadamente mitigadas pelos órgãos responsáveis. Permitiria ainda uma avaliação objetiva dos impactos alcançados, contribuindo para aperfeiçoamento contínuo das estratégias de combate à lavagem de dinheiro baseadas em evidências concretas.

488. *Essas oportunidades de aprimoramento da capacidade monitoramento, conforme preconizado pelo GAFI, fortaleceria a capacidade de o governo responder adequadamente a vulnerabilidades específicas do ambiente digital.*

Potencial de aprimoramento para resposta a riscos emergentes

489. *O Relatório da Ação 2/2024 identifica novas vulnerabilidades específicas como apostas em jurisdições de alto risco para LDFTP utilizando as plataformas do Brasil e burlando sistema de geolocalização, e uso da estrutura de cotas fixas para apostas ilegais incluindo cassino, jogo do bicho, rifas e caça-níqueis (peça 58, p. 8-9).*
490. *A implementação de mecanismos efetivos de monitoramento possibilitaria que a ENCCLA avaliasse se as ações coordenadas estão sendo suficientes para enfrentar essas vulnerabilidades emergentes, fortalecendo a capacidade de o sistema nacional de se adaptar dinamicamente aos riscos em evolução do segmento de lavagem de dinheiro no ambiente digital.*
491. *Esta capacidade de resposta adaptativa é fundamental, considerando que o setor de apostas online apresenta evolução constante das modalidades de evasão aos controles, demandando monitoramento contínuo e ajustes tempestivos nas estratégias de coordenação nacional.*

Alinhamento com compromissos internacionais

492. *As oportunidades de aprimoramento identificadas, se implementadas, alinhariam o modelo brasileiro aos padrões técnicos obrigatórios assumidos pelo país como membro do GAFI, o que poderia gerar impactos positivos diretos na capacidade de combate à lavagem de dinheiro e de resposta a riscos emergentes no setor de apostas de quota fixa, contribuindo para que o Brasil demonstre conformidade com os compromissos internacionais assumidos, especialmente quanto às exigências de monitoramento regular, troca eficiente de informações e cooperação institucional fortalecida para enfrentar vulnerabilidades específicas do mercado de apostas de quotas fixas.*

Conclusão parcial

493. *A análise comparativa entre a situação encontrada e os padrões estabelecidos pela Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa evidencia que a ENCCLA dispõe de arranjo relevante de articulação institucional. A implementação de mecanismos estruturados de monitoramento das ações coordenadas, especialmente no que se refere à Ação 2/2024 sobre vulnerabilidades do setor de apostas de quota fixa, aumentaria o valor agregado pela Estratégia.*
494. *Verificou-se que a implementação de sistema informatizado integrado para acompanhamento sistemático das ações, de indicadores padronizados de implementação e resultados, de metodologia uniforme para coleta e consolidação de informações e de protocolos claros de comunicação e feedback entre o DRCI/MJSP e os demais órgãos participantes, aumentaria a capacidade de acompanhar, de forma tempestiva e objetiva, o grau de execução e os efeitos práticos das medidas acordadas.*
495. *Os desafios operacionais e de recursos do DRCI/MJSP, enquanto Secretaria-Executiva da ENCCLA, somados à natureza voluntária das implementações, reforçam esse quadro, na medida em que restringem a periodicidade, a profundidade e a padronização do monitoramento, dificultando a formação de visão consolidada sobre o avanço das ações e sobre sua aderência às vulnerabilidades identificadas no setor de apostas online.*
496. *Esse conjunto de fatores faz com que a Estratégia apresente desafios para avaliar, com base em evidências, se as ações coordenadas vêm efetivamente mitigando os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento ilícito associados às apostas de quota fixa, bem como para reorientar tempestivamente prioridades e esforços diante de novas tipologias e ameaças emergentes.*

497. *Configura-se, desse modo, o Achado 5 de Auditoria, consistente na existência de desafios estruturais na capacidade de monitoramento das ações coordenadas da ENCCLA, que, se superados, podem aumentar o potencial de contribuição da Estratégia para o fortalecimento do sistema nacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no segmento de jogos e apostas online.*

III.2.2 – Achado 6: Implementação dos mecanismos de avaliação de resultados e impactos das políticas coordenadas

498. *O exame das respostas dos órgãos DRCI/MJSP, SPA/MF, BCB, Coaf, CVM, Polícia Federal e Susep traz evidências sobre a necessidade de implementação dos mecanismos de avaliação de resultados e impactos das políticas coordenadas pela ENCCLA.*
499. *De forma sintética, as evidências coletadas configuram a existência de espaço para aperfeiçoamento que podem comprometer a capacidade da ENCCLA para o fortalecimento do sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa.*

Análise comparativa da situação encontrada com critérios de auditoria

500. *A análise da situação encontrada, a partir das evidências coletadas nas respostas às requisições de informações, comparada aos padrões estabelecidos pela **Better Regulation Practices across the European Union 2025** da OECD (Melhores práticas de regulamentação na União Europeia 2025 da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE), identifica oportunidades de aprimoramento dos mecanismos de avaliação de resultados e impactos das políticas coordenadas pela ENCCLA, cujo fortalecimento poderia potencializar a capacidade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro através dos jogos online no setor de apostas de quota fixa (peça 92, p. 151-338).*
501. *O resultado dessa comparação aponta para a existência de sete oportunidades de aperfeiçoamento, descritas a seguir:*

1 - Aprimoramento na aplicação de princípios de avaliação baseada em evidências

502. *O documento acima referenciado de Melhores práticas estabelece, no Capítulo 2 - **Identifying challenges and exploring solutions** (Identificando desafios e explorando soluções), que os países devem usar evidências e considerar diferentes opções para evitar vieses e decisões mal fundamentadas (peça 92, p. 190-192).*
503. *A presente auditoria identificou a necessidade de desenvolvimento de metodologia específica para coleta de evidências sobre a efetividade das ações coordenadas no setor de apostas de quota fixa.*
504. *O DRCI/MJSP, nesse ponto, reconhece que não foi estabelecido cronograma nem ação específica de monitoramento para a Ação Estratégica 2/2024 da ENCCLA (peça 57, p. 4). O estabelecimento de mecanismos estruturados de coleta de evidências representaria avanço significativo na capacidade de identificar e mitigar vulnerabilidades específicas do setor online, incluindo volume e velocidade das transações dentro do ambiente online e uso de carteiras digitais e criptoativos identificadas na própria ação coordenada.*
505. *O fortalecimento da capacidade de coleta de evidências permitiria demonstrar se as medidas implementadas efetivamente reduziram as operações suspeitas vinculadas ao setor de apostas de quota fixa.*
506. *A implementação de metodologia baseada em evidências, conforme o padrão OCDE referenciado nesse ponto, possibilitaria que as autoridades competentes avaliassem de forma objetiva se as vulnerabilidades críticas, como por exemplo pagamentos feitos em contas de terceiros e uso da estrutura de cotas fixas para apostas ilegais, estão sendo mitigadas pelas recomendações da ENCCLA, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo das estratégias de combate à lavagem de dinheiro no ambiente digital.*

2 - Desenvolvimento de indicadores de performance

507. *O mesmo documento já referido, estabelece, no Capítulo 1 – **Foundations and general trends in better regulation** (Fundamentos e tendências gerais em uma melhor regulamentação), que os governos precisam monitorar e avaliar se as ferramentas de melhor regulamentação estão funcionando. Para isso,*

recomenda a coleta de dados sobre cumprimento de requisitos e a publicação de indicadores de desempenho para permitir escrutínio externo e aumentar a transparência (peça 92, p. 175).

508. *A presente auditoria identificou oportunidade de desenvolvimento de indicadores de performance para avaliação das ações coordenadas da ENCCLA.*
509. *O DRCI/MJSP, por exemplo, confirma que não constou no plano de trabalho o desenvolvimento de indicadores ou critérios de avaliação para a Ação Estratégica 2/2024 da ENCCLA (peça 57, p. 4). O desenvolvimento de indicadores especializados para o setor de apostas online representaria avanço significativo na capacidade de mensuração da efetividade das medidas preventivas.*
510. *O estabelecimento de indicadores quantitativos fortaleceria a capacidade do sistema nacional de demonstrar conformidade com padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro estabelecidos pelo GAFI, que demandam evidências mensuráveis de efetividade dos sistemas de coordenação interinstitucional.*
511. *Indicadores que demonstrem redução nas comunicações de operações suspeitas vinculadas ao setor de apostas, aumento na taxa de identificação de operadores clandestinos ou elevação do percentual de recuperação de ativos vinculados a crimes financeiros no setor, possibilitariam comprovar internacionalmente a efetividade do modelo brasileiro de coordenação, contribuindo para o reconhecimento das boas práticas nacionais em fóruns internacionais.*

3 - Implementação de avaliação estruturada de efetividade

512. *Ainda no Capítulo 1 do referido documento, há a previsão de que monitoramento e avaliação são essenciais para saber se as ferramentas de melhor regulamentação estão funcionando (peça 92, p. 174).*
513. *A presente auditoria identificou oportunidade de implementação de avaliação estruturada dos resultados da Ação Estratégica 2/2024 da ENCCLA, conforme os critérios estabelecidos internacionalmente.*
514. *A metodologia atual da ENCCLA baseia-se no consenso político entre os participantes, apresentando oportunidade de incorporação de instrumentos técnicos complementares para coleta de evidências quantitativas e qualitativas sobre efetividade. Em sua resposta à diligência, o Coaf reconhece que não é possível listar de forma objetiva os impactos desta ação, seja nos indicadores de inteligência financeira, número de comunicações suspeitas ou qualidade dos relatórios (peça 41, p. 2).*
515. *O desenvolvimento de uma metodologia para a avaliação das recomendações implementadas pelos órgãos participantes das ações estratégicas da ENCCLA fortaleceria, por exemplo, a capacidade de verificar se as medidas relacionadas às vulnerabilidades como: volume e velocidade das transações online, uso de criptoativos ou apostas realizadas por pessoas interpostas, foram efetivamente mitigadas.*
516. *A implementação de avaliação estruturada, conforme esse padrão OCDE, representaria um avanço significativo na capacidade de demonstração de que as recomendações das ações coordenadas efetivamente reduziram as vulnerabilidades identificadas no setor de jogos online.*

4 - Aprimoramento dos critérios de avaliação comparativa

517. *No Capítulo 2 do documento referenciado, estabelece-se que os países devem usar evidências sólidas e considerar diferentes opções para evitar vieses e decisões mal fundamentadas (peça 92, p. 191).*
518. *Consta ainda nesse documento que a realização de uma avaliação comparativa evita que as decisões tomadas sejam enviesadas ou precipitadas, permite a identificação de alternativas menos onerosas (considerando o custo-benefício) e melhora a qualidade regulatória, evitando regras desnecessárias ou complexas, reduzindo encargos para cidadãos e empresas. Além disso, fortalece a transparência e a confiança pública, mostrando que o governo analisou várias opções, incluindo a possibilidade de não intervir, o que reforça a legitimidade da solução adotada (peça 92, p. 197).*
519. *A situação brasileira apresenta oportunidade de desenvolvimento em múltiplas dimensões desses critérios.*

520. *A implementação de uma metodologia comparativa representaria avanço significativo na capacidade de avaliação das recomendações implementadas. Contudo, para todos os quesitos sobre avaliação comparativa antes e após implementação, o DRCI/MJSP indica que a mensuração de resultados não se aplica ao modelo atual (peça 57, p. 6).*
521. *O desenvolvimento dessas capacidades avaliativas seria particularmente valioso no combate às vulnerabilidades específicas dos jogos online, que requerem avaliação contínua da efetividade das medidas devido à evolução constante das modalidades de lavagem de dinheiro no ambiente digital.*

5 - Fortalecimento das responsabilidades institucionais

522. *No capítulo 1 do mesmo documento, há a previsão de que é importante atribuir responsabilidades institucionais claras e garantir recursos adequados para garantir a implementação das ferramentas de regulamentação (peça 92, p. 173).*
523. *A análise identificou oportunidade de definição mais clara de responsabilidades institucionais e de melhoria nos recursos necessários para que o DRCI/MJSP possa exercer, de forma plena, as suas atribuições.*
524. *O DRCI/MJSP, por exemplo, reconhece limitações operacionais que dificultam o cumprimento adequado desta função, confirmando limitações em termos de recursos humanos e tecnológicos, além de orçamento restrito (peça 57, p. 6).*
525. *O fortalecimento institucional mediante alocação adequada de recursos e definição clara de responsabilidades aprimoraria a capacidade de coordenação efetiva entre os múltiplos órgãos responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas.*

6 - Desenvolvimento de metodologia para avaliar a correlação entre as ações implementadas e melhorias alcançadas

526. *No capítulo 5, o documento já referenciado estabelece que é importante comparar os impactos previstos (*ex ante*) com os impactos reais (*ex post*) para melhorar a qualidade das políticas (peça 92, p. 267).*
527. *As respostas dos órgãos participantes evidenciam oportunidade de desenvolvimento de capacidades para estabelecimento de correlações entre as ações implementadas e melhorias alcançadas no combate à lavagem de dinheiro.*
528. *Para todos os quesitos relacionados a correlação entre implementação e melhorias no combate à lavagem de dinheiro, o DRCI/MJSP remete ao relatório final e produto da Ação Estratégica 2/2024 da ENCCLA (peça 57, p. 6). Não houve apresentação de metodologia específica para estabelecimento de nexo causal.*
529. *O DRCI/MJSP reconhece essa oportunidade de aprimoramento ao afirmar que seria necessário encaminhamento de proposta ao Gabinete de Gestão Integrada da ENCCLA (GGI/ENCCLA) para identificação de atores estratégicos que possam contribuir para desenvolvimento de metodologia colaborativa de monitoramento (peça 57, p. 6).*
530. *O desenvolvimento dessa metodologia fortaleceria significativamente a capacidade de demonstrar se reduções observadas em atividades ilícitas resultaram, mesmo que indiretamente ou em conjunto com outros fatores, das políticas coordenadas pela ENCCLA ou de fatores externos, como mudanças regulatórias unilaterais da SPA/MF ou intensificação de operações policiais independentes das recomendações da Estratégia, contribuindo para aperfeiçoamento contínuo das medidas de coordenação.*

7 - Fortalecimento dos mecanismos de transparência e feedback

531. *Ainda no Capítulo 5 do mesmo documento, estabelece-se que o feedback funciona como um mecanismo de transparência, pois as avaliações devem ser baseadas em evidências, permitindo que cidadãos e as partes interessadas vejam como suas contribuições influenciaram as decisões do governo (peça 92, p. 261-280).*

532. *Desta forma, a partir do momento em que os governos explicam o que foi feito com as sugestões apresentadas e quais ações serão tomadas após a avaliação, a responsabilização dos tomadores de decisão aumenta (**accountability**), pois, conhecendo os sucessos e as falhas, a sociedade pode cobrar melhorias e reconhecer boas práticas (peça 92, p. 261-280).*
533. *A análise identificou oportunidade de desenvolvimento de mecanismos sistemáticos de feedback dos órgãos implementadores das ações estratégicas da ENCCLA sobre efetividade prática e desafios operacionais das recomendações formuladas.*
534. *O DRCI/MJSP reconhece que não foram estabelecidos instrumentos utilizados e periodicidade das coletas nem procedimentos de validação das informações recebidas (peça 57, p. 5).*
535. *No caso concreto, a comunicação com órgãos implementadores limitou-se ao encaminhamento formal do resultado da Ação Estratégica 2/2024 da ENCCLA à SPA/MF (peça 57, p. 5), o que representa uma oportunidade de estabelecimento de canais estruturados para feedback sistemático sobre implementação e efetividade das recomendações.*
536. *O desenvolvimento desses mecanismos fortaleceria a **accountability** do sistema nacional de coordenação para combate à lavagem de dinheiro. A implementação de instrumentos de transparência sobre os resultados alcançados e mecanismos estruturados de feedback permitiria uma aprendizagem institucional contínua, possibilitando que a ENCCLA demonstre sua contribuição efetiva para redução das vulnerabilidades, tanto do setor de apostas de quota fixa, quanto em outras áreas almejadas para a lavagem de dinheiro, fortalecendo a credibilidade institucional da Estratégia perante a sociedade e organismos internacionais de avaliação.*

Potencial de aprimoramento para combate à lavagem de dinheiro em jogos online

537. *As oportunidades de aprimoramento identificadas mediante comparação com o documento ‘Melhores práticas de regulação’ representam um potencial significativo de fortalecimento da efetividade do combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa online.*
538. *O desenvolvimento de capacidades de demonstração dos resultados permitiria que as autoridades competentes avaliassem objetivamente se as vulnerabilidades identificadas na Ação 2/2024 estão sendo efetivamente mitigadas.*
539. *A elaboração de mecanismos estruturados de avaliação fortaleceria a capacidade de resposta às características dinâmicas do ambiente de jogos online.*
540. *A implementação de avaliação baseada em evidências, em conformidade com as diretrizes do citado documento, possibilitaria que a ENCCLA identificasse quais medidas coordenadas são efetivas contra as vulnerabilidades do setor de apostas de quota fixa online e quais requerem aprimoramento.*
541. *Este fortalecimento seria particularmente valioso considerando que o ambiente online permite desenvolvimento rápido de novas modalidades de evasão aos controles implementados, demandando capacidade de adaptação tempestiva, o que uma metodologia estruturada de avaliação proporcionaria.*
542. *O desenvolvimento das capacidades avaliativas fortaleceria a capacidade de o Brasil demonstrar internacionalmente a efetividade de seu sistema de coordenação nacional para combate às vulnerabilidades específicas do setor de apostas online, aprimorando a reputação do país nos fóruns internacionais de combate à lavagem de dinheiro e contribuindo para opiniões positivas em futuras avaliações mútuas do GAFI.*

Conclusão parcial

543. *A análise comparativa entre a situação encontrada e as diretrizes do documento ‘**Better Regulation Practices across the European Union 2025**’, da OCDE, evidencia que a ENCCLA ainda não dispõe de mecanismos adequados para avaliar, de forma sistemática e baseada em evidências, os resultados e impactos das políticas coordenadas, em especial no que se refere à Ação 2/2024 sobre vulnerabilidades do setor de apostas de quota fixa.*



544. Observou-se a inexistência de indicadores de desempenho, de metodologias estruturadas de avaliação *ex ante* e *ex post*, de critérios claros de correlação entre ações implementadas e melhorias observadas, bem como de instrumentos de transparência e feedback que permitam aferir, com segurança, a efetividade, a eficiência e o impacto das recomendações da Estratégia sobre o combate à lavagem de dinheiro em jogos online.
545. Em razão dessas oportunidades de melhoria, o acompanhamento feito pelo DRCI/MJSP e pelos demais participantes permanece fortemente descritivo e processual, sem suportes analíticos suficientes para demonstrar, de maneira objetiva, de que forma as medidas propostas e implementadas pela ENCCLA têm contribuído para reduzir vulnerabilidades, alterar comportamentos dos atores regulados ou incrementar a capacidade estatal de prevenir e reprimir crimes financeiros no setor de apostas.
546. Configura-se, desse modo, o Achado 6 de Auditoria, consistente na necessidade de implementação dos mecanismos de avaliação de resultados e impactos das políticas coordenadas pela ENCCLA, de forma a aumentar o aprendizado institucional, o redirecionamento tempestivo de esforços e a capacidade da Estratégia de demonstrar sua contribuição efetiva para o fortalecimento do sistema nacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

III.2.3 – Achado 7: Ajustes na governança de coordenação interinstitucional voluntária

547. O exame das respostas dos órgãos DRCI/MJSP, SPA/MF, BCB, Coaf, CVM, Polícia Federal e Susep traz evidências sobre a necessidade de ajustes na governança de coordenação interinstitucional voluntária da ENCCLA.
548. As evidências coletadas dos órgãos envolvidos configuram possibilidades de melhoria no modelo de governança baseado exclusivamente em decisões consensuais e implementação voluntária que comprometem a efetividade das ações coordenadas de combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa.

Análise comparativa da situação encontrada com critérios de auditoria

549. A análise da situação encontrada em comparação com os padrões estabelecidos pela Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa identificou cinco oportunidades de aprimoramento, detalhadas a seguir, da estrutura de governança da ENCCLA, cujo fortalecimento poderia potencializar a capacidade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no segmento de jogos online.

1 - Complementação dos instrumentos de coordenação voluntária

550. O dispositivo central da Recomendação 2 do GAFI estabelece que os países devem assegurar que os governantes, a UIF, as autoridades policiais, os supervisores e outras autoridades competentes relevantes, tanto a nível político como operacional, disponham de mecanismos eficazes que permitam cooperar e, quando apropriado, coordenar e trocar informações internamente, relativamente ao desenvolvimento e implementação de políticas nacionais de PLD/FT/PF (peça 91, p. 11-12).
551. A presente auditoria identificou a necessidade de desenvolvimento de instrumentos complementares ao modelo consensual, atualmente adotado pela ENCCLA, que fortaleçam a capacidade de assegurar a cooperação efetiva, conforme requerido pelas diretrizes do GAFI.
552. O DRCI/MJSP, quanto a esse ponto, reconhece que uma instituição que recebe alguma recomendação ou sugestão da ENCCLA não está legalmente ou contratualmente obrigada a cumprir qualquer designação específica, e que a ação da ENCCLA somente será implementada se o destinatário, por vontade própria, desenvolver atividades nesse sentido (peça 57, p. 2).
553. Por essa razão, o desenvolvimento e a implementação de mecanismos complementares, que fortaleçam a adoção às recomendações, representaria avanço significativo no atendimento às diretrizes do GAFI e aumentaria a capacidade da ENCCLA de assegurar cooperação efetiva entre os órgãos participantes das ações estratégicas, alinhando a estrutura brasileira ao referido padrão internacional.

2 - Desenvolvimento de mecanismos de responsabilização institucional

554. *A Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa estabelecem que os países devem ter políticas nacionais de PLD/FT/PF, informadas pelos riscos identificados, devendo, também, designar uma autoridade ou estabelecer um mecanismo de coordenação responsável por tais políticas (peça 91, p. 11-12 e p. 38).*
555. *Essa fiscalização identificou oportunidade de desenvolvimento de mecanismos que fortaleçam a capacidade da autoridade responsável pelas políticas nacionais de PLD/FT/PF, de modo a assegurar uma cooperação mais efetiva dos órgãos participantes das ações estratégicas.*
556. *O DRCI/MJSP, por exemplo, confirma que os produtos que resultam das ações estratégicas da ENCCLA não possuem a natureza de comandos, de ordens, mas de recomendações, sugestões, de identificação de melhores práticas (peça 57, p. 2).*
557. *A SPA/MF complementa explicitando que o resultado da Ação Estratégica 2/2024 da ENCCLA não previa feedback sistemático da secretaria ao DRCI/MJSP (peça 94, p. 760).*
558. *O fortalecimento dos mecanismos de responsabilização institucional, mediante estabelecimento de instrumentos que assegurem prestação regular de contas sobre implementação das ações coordenadas, aprimoraria a **accountability** do sistema de coordenação nacional, contribuindo para alinhamento às diretrizes do GAFI, notadamente no que se refere àquela constante da Nota Interpretativa à Recomendação 2 (peça 91, p. 38).*

3 - Estabelecimento de protocolos para mediação de conflitos

559. *A presente auditoria identificou a necessidade de desenvolvimento de mecanismos institucionalizados para mediação de conflitos ou resolução de divergências técnicas entre órgãos na interpretação e implementação das recomendações decorrentes das ações coordenadas da ENCCLA.*
560. *A CVM informa que a atuação do órgão coordenador é fundamental para o papel de facilitador dos debates e do correspondente registro nas respectivas atas (peça 24, p. 2).*
561. *A metodologia de consenso, adotada pela ENCCLA, embora adequada para aprovação de recomendações, apresenta oportunidade de complementação mediante instrumentos específicos para resolução de conflitos que podem eventualmente surgir durante o procedimento de implementação das referidas recomendações.*
562. *Em que pese a Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa não mencionarem o estabelecimento de protocolos para mediação de conflitos, a sua adoção representaria um avanço significativo na capacidade de superar divergências técnicas ou operacionais que podem comprometer a implementação das recomendações decorrentes das ações coordenadas da ENCCLA, fortalecendo a cooperação entre os órgãos participantes da estratégia, cooperação essa prevista no dispositivo central da Recomendação 2 do GAFI (peça 91, p. 11-12).*

4 - Fortalecimento da continuidade institucional

563. *A presente auditoria identificou a necessidade de desenvolvimento de mecanismos que assegurem continuidade das implementações independentemente de mudanças de liderança ou alterações de prioridades políticas nos órgãos participantes.*
564. *O DRCI/MJSP, nesse ponto, reconhece que a ENCCLA opera baseada em compromissos institucionais de melhores esforços e de respeito à horizontalidade e à construção do consenso (peça 57, p. 2).*
565. *Em que pese a Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa não mencionarem o estabelecimento de mecanismos de continuidade institucional, a sua adoção representaria avanço na capacidade de sustentação das recomendações decorrentes das ações coordenadas da ENCCLA ao longo de múltiplos ciclos políticos, garantindo transições adequadas e manutenção de compromissos, reforçando a necessária cooperação entre os órgãos participantes da estratégia, cooperação essa prevista no dispositivo central da Recomendação 2 do GAFI (peça 91, p. 11-12).*

566. *A oportunidade acima apresentada é relevante considerando a natureza de longo prazo das políticas de combate à lavagem de dinheiro, que requerem implementação sustentada ao longo de múltiplos anos para que possam alcançar os resultados esperados.*

5 - Aprimoramento para resposta a vulnerabilidades

567. *A presente auditoria identificou a necessidade de aprimoramento do modelo de governança para responder, de forma mais efetiva, às vulnerabilidades identificadas no setor de apostas de quota fixa. As características específicas do setor, conforme já mencionado anteriormente, demandam coordenação efetiva com capacidade de resposta tempestiva.*
568. *A Nota Interpretativa à Recomendação 2 do GAFI estabelece que os países devem garantir a existência de mecanismos para permitir uma cooperação operacional eficaz e, quando apropriado, coordenação e compartilhamento oportuno de informações relevantes, internamente, entre diferentes autoridades competentes, para fins operacionais relacionados à PLD/FT/PF, o que inclui: (i) medidas para facilitar o fluxo de informações entre as autoridades e (ii) mecanismos práticos para facilitar o trabalho entre os órgãos envolvidos (peça 91, p. 38).*
569. *Neste sentido, para facilitar o fluxo de informações entre as autoridades, poderiam ser criados, por exemplo, padrões e canais seguros para troca de dados para facilitar o trabalho entre os órgãos; e estruturas que permitam ações coordenadas e compartilhamento de dados em tempo real.*
570. *O aprimoramento das medidas de resposta a vulnerabilidades fortaleceria a efetividade do sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas online, possibilitando respostas mais rápidas às novas modalidades de evasão aos controles, desenvolvidas por organizações criminosas; e possibilitaria a implementação mais tempestiva de medidas preventivas face às vulnerabilidades dinâmicas do ambiente digital.*

Impactos potenciais da adoção dos aprimoramentos identificados para o combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas

571. *O fortalecimento da estrutura de governança, conforme as diretrizes da Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa, contribuiria positivamente para o incremento da efetividade do combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa.*
572. *O desenvolvimento de instrumentos complementares de coordenação possibilitaria resposta mais efetiva às vulnerabilidades específicas apontadas na Ação 2/2024.*
573. *As características do setor de apostas online, conforme já mencionado anteriormente, demandam coordenação nacional com capacidade de assegurar implementação tempestiva das medidas preventivas.*
574. *O fortalecimento da governança, mediante complementação dos instrumentos voluntários com mecanismos que assegurem implementação efetiva, fortaleceria a capacidade do sistema nacional de se adaptar dinamicamente aos riscos emergentes do setor de apostas online, contribuindo para proteção da integridade do mercado regulamentado e prevenção do uso do setor para facilitação de operações de lavagem de dinheiro.*
575. *A implantação das oportunidades de aprimoramento, identificadas pela auditoria, junto à estrutura da ENCCLA, complementaria o modelo atual, contribuindo não apenas para efetividade do sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro, mas também para reconhecimento internacional das boas práticas brasileiras em coordenação nacional, fortalecendo a reputação do país nos fóruns internacionais e contribuindo para opiniões positivas em futuras avaliações mútuas do GAFI.*
576. *A implementação de uma metodologia colaborativa, complementada pelos demais instrumentos discutidos, fortaleceria substancialmente a capacidade da ENCCLA de atender às diretrizes da Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa sobre mecanismos que permitam às autoridades cooperarem e coordenarem domesticamente.*

Conclusão parcial

577. *A análise comparativa entre a situação encontrada e os padrões estabelecidos pela Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa evidencia que o modelo de governança da ENCCLA, baseado em decisões consensuais e implementação voluntária, carece de instrumentos complementares que assegurem, de forma mais robusta, a cooperação efetiva entre os órgãos participantes.*
578. *Verificaram-se a inexistência de mecanismos de responsabilização institucional pela execução das ações acordadas, a ausência de protocolos formais para mediação de conflitos e resolução de divergências técnicas, a falta de dispositivos que favoreçam a continuidade das iniciativas frente a mudanças de liderança e a insuficiência de arranjos que garantam resposta tempestiva às vulnerabilidades dinâmicas do setor de apostas online e de outros segmentos de alto risco.*
579. *Configura-se, desse modo, o Achado 7 de Auditoria, consistente na necessidade de ajustes na governança de coordenação interinstitucional voluntária da ENCCLA, as quais reduzem a capacidade de a Estratégia converter decisões consensuais em implementação efetiva e sustentável de medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro em todo o território nacional.*

III.2.4 – Comparação da ENCCLA com experiências internacionais

580. *A análise comparativa realizada com modelos de coordenação antilavagem de dinheiro adotados em outros países – em especial Reino Unido, Singapura, França e Austrália – evidencia que a ENCCLA compartilha a virtude de articular múltiplos órgãos em torno de agendas comuns, mas opera com menor densidade institucional de governança, monitoramento e avaliação, quando cotejada com essas experiências.*
581. *De forma geral, observou-se que tais modelos tendem a combinar, em graus distintos, três elementos que poderiam inspirar aprimoramentos no contexto brasileiro:*
- a) estruturas de governança mais claramente formalizadas, com mandatos definidos e, em alguns casos, estratégias nacionais integradas;*
 - b) mecanismos operacionais mais robustos, incluindo **task forces** ou células temáticas com objetivos delimitados e métricas próprias de desempenho, bem como maior utilização de parcerias público-privadas; e*
 - c) uso intensivo de soluções tecnológicas para compartilhamento de dados e apoio à coordenação interagências.*
582. *A comparação indica, contudo, que a adoção desses elementos deve necessariamente ser filtrada pelas especificidades do modelo federativo e do arcabouço constitucional brasileiro, demandando adaptações quanto à distribuição de competências, ao respeito à autonomia dos entes federados e à proteção de dados e garantias individuais.*
583. *Essas considerações, bem como a descrição detalhada de cada experiência internacional analisada e sua possível aplicabilidade ao caso da ENCCLA, encontram-se apresentadas no Apêndice A deste Relatório.*

III.2.5 – Conclusão Geral e Encaminhamentos

584. *Os três achados deste Capítulo III.2 evidenciam que, embora a ENCCLA represente o principal arranjo de coordenação nacional no enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro, sua contribuição potencial para o combate às vulnerabilidades do setor de apostas de quota fixa pode ser fortalecida ao incrementar mecanismos de monitoramento, avaliação e governança.*
585. *No plano do monitoramento (Achado 5), verificou-se a ausência de sistema informatizado integrado, de indicadores padronizados e de metodologia uniforme para coleta e consolidação de informações sobre a execução das ações estratégicas, o que impede o DRCI/MJSP e os demais participantes de acompanhar, de forma tempestiva e objetiva, o andamento e os resultados das iniciativas coordenadas – como a Ação 2/2024 – e de ajustar prioridades à luz de evidências.*
586. *No campo da avaliação (Achado 6), constatou-se que a ENCCLA não dispõe de instrumentos estruturados para mensurar a efetividade, a eficiência e o impacto das políticas coordenadas, à luz de boas*



práticas internacionais de *'better regulation'*. A implementação de indicadores de desempenho, análises *ex ante* e *ex post*, critérios claros para estabelecer correlação entre ações implementadas e mudanças observadas no risco de lavagem de dinheiro, facilitaria o aprendizado institucional e a demonstração, perante a sociedade e organismos internacionais, dos resultados alcançados.

587. Do ponto de vista da governança (Achado 7), o modelo baseado exclusivamente em decisões consensuais e implementação voluntária não é atualmente complementado por mecanismos de responsabilização institucional, de mediação de conflitos e de garantia de continuidade das ações estratégicas. Essa configuração limita a capacidade da ENCCLA de converter recomendações em implementação efetiva e tempestiva, especialmente em ambientes de risco dinâmico, como o das apostas online.
588. Em conjunto, esses achados indicam que há espaço para aperfeiçoamento na ENCCLA ao adotar instrumentos operacionais e institucionais proporcionais à complexidade e à velocidade de evolução das tipologias de lavagem de dinheiro em jogos e apostas virtuais, o que tem o condão de aumentar a capacidade do Estado brasileiro de utilizar plenamente esse foro como vetor de prevenção, coordenação e resposta integrada.
589. Os encaminhamentos propostos ao DRCI/MJSP e à Casa Civil, apresentados na Proposta de Encaminhamento deste Relatório, buscam justamente aproveitar as oportunidades de melhoria identificadas, por meio do desenvolvimento de sistema de monitoramento integrado, de metodologia estruturada de avaliação de resultados, do fortalecimento da governança da Estratégia e de sua eventual formalização em base legal, em consonância com a Recomendação 2 do GAFI e com experiências internacionais.

Benefícios esperados

590. A implementação dos encaminhamentos propostos para a ENCCLA tem potencial para elevar significativamente a qualidade da coordenação nacional no combate à lavagem de dinheiro, em especial no tocante às vulnerabilidades associadas ao setor de apostas de quota fixa.
591. Espera-se, em primeiro lugar, o aperfeiçoamento do monitoramento das ações estratégicas, com maior transparência sobre o grau de execução, o cumprimento de prazos e a aderência das entregas às vulnerabilidades originalmente mapeadas.
592. Em segundo lugar, o desenvolvimento de metodologia estruturada de avaliação de resultados e impactos poderá permitir que o país passe a mensurar, com base em evidências, a efetividade, a eficiência e o impacto das políticas coordenadas pela ENCCLA, identificando quais iniciativas produzem redução mensurável de riscos e quais demandam revisão ou reforço, em linha com boas práticas internacionais de *'better regulation'*.
593. Em terceiro lugar, o fortalecimento da governança de coordenação interinstitucional – com mecanismos complementares à voluntariedade, maior responsabilização institucional e instrumentos de mediação de conflitos e de preservação da continuidade das ações – tende a aumentar a probabilidade de que as decisões consensuais tomadas no âmbito da Estratégia se traduzam em implementação efetiva, tempestiva e alinhada às prioridades nacionais de prevenção à lavagem de dinheiro.
594. Em conjunto, esses benefícios podem resultar em respostas mais rápidas e coordenadas às novas tipologias de lavagem de dinheiro que se valem dos jogos e apostas virtuais, ampliar a capacidade do Estado de ajustar políticas com base em resultados concretos e contribuir para o fortalecimento da credibilidade do Brasil perante organismos internacionais encarregados de avaliar a efetividade dos sistemas nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

595. Ante o exposto, propõe-se:
- a) **recomendar** à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que institua mecanismo permanente de coordenação interinstitucional para o combate às casas de apostas ilegais, com participação, ao menos, da

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), do Banco Central do Brasil (BCB), do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), da Receita Federal do Brasil (RFB) e de órgãos de persecução penal, prevendo, no mínimo: (i) protocolos formais e padronizados de compartilhamento de informações; (ii) definição clara de competências e responsabilidades de cada órgão em relação à detecção, bloqueio e sanção de operadores irregulares; e (iii) procedimentos e indicadores para acompanhamento conjunto da efetividade das medidas implementadas, em consonância com padrões internacionais de coordenação no combate à lavagem de dinheiro;

b) **recomendar** à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aprimorem, de forma coordenada, os instrumentos tecnológicos e metodológicos de detecção de casas de apostas não autorizadas, mediante: (i) ampliação do uso de soluções automatizadas para identificação de domínios e aplicações suspeitas; (ii) definição de critérios unificados para classificação de operadores irregulares, com verificação prévia de eventuais autorizações estaduais; e (iii) integração gradual, tecnicamente viável, de bases de dados relevantes (inclusive módulos do SIGAP e informações de bloqueios), visando reduzir o tempo entre o início da operação irregular e a adoção de medidas restritivas;

c) **recomendar** à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleçam procedimentos coordenados para a interrupção de operações de casas de apostas ilegais, contemplando: (i) fluxos padronizados para que comunicações da SPA/MF resultem, de forma tempestiva, em bloqueio de domínios pela Anatel e em orientações do BCB às instituições reguladas; (ii) parâmetros para priorização de casos de maior materialidade ou risco de lavagem de dinheiro; e (iii) prazos de referência para análise e implementação das medidas, de modo a minimizar janelas de oportunidade para reorganização das estruturas criminosas;

d) **recomendar** à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem medidas para fortalecer, no âmbito de suas competências, o regime sancionador aplicável às instituições financeiras e de pagamento que, de forma reiterada ou relevante, facilitem operações de casas de apostas ilegais, consideradas as hipóteses previstas na legislação vigente, incluindo, quando cabível: (i) utilização sistemática das sanções administrativas já disponíveis; (ii) aprimoramento de procedimentos para recuperação de ganhos econômicos indevidos obtidos com a prestação de serviços a operadores não autorizados; e (iii) compartilhamento estruturado de informações sobre sanções aplicadas, com vistas a aumentar o efeito dissuasório e reduzir incentivos econômicos à manutenção de relacionamentos com operadores irregulares;

e) **recomendar** ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DRCI/MJSP), na qualidade de Secretaria-Executiva da ENCCLA, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que desenvolva e implemente sistema informatizado de monitoramento das ações coordenadas da Estratégia, contemplando, no mínimo: (i) registro estruturado das ações estratégicas, órgãos responsáveis e prazos; (ii) campo obrigatório para indicação do risco de LD/FT que cada ação visa mitigar; e (iii) visão consolidada do andamento das iniciativas, em linha com a Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa, que preconizam mecanismos efetivos de cooperação e coordenação nacional em matéria de PLD/FT;

f) **recomendar** ao Gabinete de Gestão Integrada da ENCCLA (GGI/ENCCLA), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote metodologia simplificada de avaliação de resultados e impactos das ações da Estratégia voltadas à PLD/FT, baseada nos critérios de relevância, coerência, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade, inspirada nas diretrizes de **'Better Regulation'** da OCDE, incluindo, sempre que possível: (i) definição prévia de objetivos mensuráveis vinculados à redução de riscos de lavagem de dinheiro; (ii) avaliação **ex post** de um conjunto selecionado de ações, com prioridade para aquelas relacionadas a setores de maior risco, como o de apostas de quota fixa, e (iii) transparência pública sobre efetividade das políticas coordenadas mediante publicação periódica de relatórios de avaliação, com vistas a fortalecer a capacidade de demonstração empírica da contribuição efetiva da ENCCLA para o sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro;



g) **recomendar** ao Gabinete de Gestão Integrada da ENCCLA (GGI/ENCCLA), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore e implemente proposta de aperfeiçoamento da governança da Estratégia, de modo a: (i) instituir rotinas de prestação de contas periódica pelos órgãos responsáveis por ações de alto risco de lavagem de dinheiro; (ii) prever procedimento mínimo para tratar divergências técnicas relevantes que possam afetar a implementação de medidas de PLD/FT; (iii) incentivar a continuidade de ações multianuais de PLD/FT, mesmo diante de mudanças de titularidade nos órgãos participantes; e (iv) procedimentos que fortaleçam a capacidade de resposta tempestiva às vulnerabilidades dinâmicas do setor de apostas online e outros setores de alto risco, considerando experiências internacionais bem-sucedidas de coordenação nacional antilavagem de dinheiro documentadas pelo GAFI e pela OCDE, com vistas a alinhar plenamente o modelo brasileiro aos requisitos da Recomendação 2 do GAFI sobre estruturas interagências apropriadas que facilitem cooperação efetiva;

h) **recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a oportunidade e conveniência de elaborar minuta de decreto da Presidência da República ou projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional que institucionalize formalmente a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA, estabelecendo base normativa mais robusta que defina sua natureza jurídica, composição, atribuições, modelo de governança e instrumentos complementares à coordenação voluntária que assegurem cooperação efetiva entre os órgãos participantes, mecanismos de responsabilização institucional baseados em transparência e prestação regular de contas sobre implementação das ações coordenadas, protocolos estruturados para mediação de conflitos, e instrumentos que assegurem continuidade institucional das políticas coordenadas, com vistas a alinhar plenamente o modelo brasileiro aos requisitos da Recomendação 2 do GAFI e às experiências internacionais, especialmente quanto à clareza de mandatos, estabilidade das estruturas interagências e capacidade de monitoramento e avaliação das ações coordenadas, fortalecendo estruturalmente o sistema nacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro;

i) **Autorizar** a Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública - AudDefesa, nos termos do art. 17, § 2º da Resolução TCU 315/2020, considerando aspectos de conveniência, oportunidade, o portfólio de trabalhos da Unidade e o resultado esperado da intervenção, a proceder, sob seu critério, ao monitoramento destas recomendações em processo distinto, a natureza estratégica dos aprimoramentos normativos propostos para o setor de apostas de quota fixa, bem como para o sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro, e a necessidade de acompanhamento sistemático da evolução das capacidades institucionais da ENCCLA.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada para examinar os controles adotados pela Administração Pública Federal (APF) para prevenir e combater a lavagem de dinheiro associada a apostas de quota fixa em jogos virtuais *online*, considerando, de um lado, a questão referente às medidas de enfrentamento a casas de apostas ilegais e, de outro, o papel da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) na coordenação interinstitucional das políticas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT).

2. A partir deste trabalho, o TCU busca contribuir para que o estado brasileiro seja capaz de atuar de forma mais efetiva no enfrentamento à lavagem de dinheiro praticada por meio de jogos e apostas virtuais, com a consequente redução de ilícitos correlatos, como a evasão fiscal.
3. A fiscalização foi autorizada por despacho de minha autoria, de 28/7/2025, a partir de proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) no âmbito do TC 014.657/2025-2 (Administrativo). As unidades auditadas foram o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do

Ministério da Fazenda (MF), o Banco Central do Brasil (BCB), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

4. A partir do escopo da fiscalização, foram definidas duas questões de auditoria: i) se a SPA/MF, em coordenação com a Anatel, o BCB, a Receita Federal do Brasil (RFB) e órgãos de persecução penal, tem implementado medidas efetivas para detectar, bloquear e sancionar casas de apostas ilegais, considerando que aproximadamente 40% do mercado se mantém sob controle de casas de apostas não autorizados; e ii) se a ENCCLA possui capacidade efetiva de monitoramento e avaliação dos resultados das ações coordenadas, considerando que as decisões são baseadas em consenso e a implementação pelos órgãos participantes é voluntária.
5. Para o atingimento do objetivo da auditoria, também foram verificadas as vulnerabilidades apontadas no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Bets, de 2024, em especial, no que se refere às medidas destinadas a impedir o funcionamento de operadores irregulares e a regulamentar a certificação dos algoritmos por eles usados.
6. Foram utilizados como critérios para a avaliação as Leis 13.756/2018 e 14.790/2023, que tratam da modalidade lotérica denominada “Apostas de Quota Fixa”; as Recomendações 2, 3 e 4 do *Financial Action Task Force (FATF)*, conhecido como Grupo de Ação Financeira (GAFI); os princípios e ferramentas definidos no *Better Regulation Guidelines* (Orientações para uma Melhor Regulamentação, em tradução livre) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); os padrões técnicos constantes do *Remote Gambling and Software Technical Standards* (RTS), elaborado pela *UK Gambling Commission*; a legislação britânica *Gambling Act 2005*, que regula apostas, jogos de cassino, loterias e apostas remotas *online*; os princípios e diretrizes do *Statement of Principles for Determining Financial Penalties*, elaborado pela *UK Gambling Commission*; e a publicação *Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks*, do GAFI.

I - Contextualização

7. A Lei 13.756/2018 legalizou a modalidade de apostas de quota fixa no Brasil, sendo complementada posteriormente pela Lei 14.790/2023, que estabeleceu as regras para operação, tributação e fiscalização das apostas no Brasil, além de definir o Ministério da Fazenda como órgão regulador do setor. A regulamentação previu diversos requisitos a serem atendidos pelos operadores, como sede no Brasil, capital social mínimo e experiência no setor, além de incluir os jogos *online* na categoria de aposta de quota fixa.
8. Já o Decreto 11.907/2024 criou a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), responsável pela fiscalização e controle das apostas de quota fixa no país. Além disso, foi implementado o Sistema de Gestão de Apostas (Sigap), plataforma tecnológica para monitoramento das operações.
9. O tema ganha relevo ante os dados referentes ao primeiro semestre de 2025, quando foi verificado crescimento significativo do mercado de apostas. A receita bruta do setor foi de R\$ 17,4 bilhões (diferença entre os valores apostados e o total de prêmios pagos aos jogadores), com um total de R\$ 3,8 bilhões em arrecadação para a RFB referente aos tributos federais, além de R\$ 2,14 bilhões em destinações sociais previstas na Lei 14.790/2023.
10. Por outro lado, causa impacto o gasto efetivo médio de cada um dos 17,7 milhões de brasileiros que realizaram apostas em Bets autorizadas nesse período, de cerca de R\$ 164,00 por mês, por apostador, o que revela riscos de vício e de endividamento pessoal. Dados do BCB, mencionados pela equipe de auditoria, apontam que parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) dispendeu, apenas em agosto/2024, vultosos R\$ 3 bilhões em apostas

online, o correspondente a assustadores 21% do total repassado pelo programa, em comprometimento aos resultados da política pública.

11. Outro dos maiores desafios enfrentados pelo setor é a atuação de operadores ilegais, que gera entre 41% e 51% do volume total de apostas, o correspondente a até R\$ 40 bilhões anuais, com riscos de lavagem de dinheiro, manipulação de resultados e evasão fiscal. Jogos ilegais, como o famoso “Fortune Tiger”, conhecido como “Tigrinho”, levam à ocorrência de fraudes e de exposição dos usuários a golpes, por meio da manipulação de algoritmos.
12. Diante disso, a ENCCLA, que constitui rede de articulação entre órgãos e entidades dos três Poderes, das três esferas de governo e dos Ministérios Públicos, implementou a denominada “Ação 2/2024”, quando foram identificadas as principais vulnerabilidades do segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos *online*, que têm por consequência a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.
13. Já no âmbito do Poder Legislativo, foi instaurada, em 2024, a CPI das Bets, que apontou crimes graves (lavagem de dinheiro, manipulação algorítmica, fraude), bem como severos impactos negativos desses jogos, em especial nas famílias de baixa renda, com riscos de vício e endividamento. Além disso, identificou a massiva participação do mercado ilegal de apostas, sendo boa parte das casas de apostas sediadas no exterior, em ambiente propício à lavagem de dinheiro.
14. O Relatório Final da CPI recomendou, dentre outras providências, a criação de órgão regulador nacional independente e de um cadastro nacional de jogadores, restrições à publicidade e a responsabilização de influenciadores digitais. Além disso, sugeriu a existência de complexo esquema criminoso de apostas *online*, com a necessidade urgente de regulamentação e de fiscalização rigorosa no setor. Entretanto, o relatório foi rejeitado e não teve suas recomendações implementadas.
15. No âmbito do TCU, além da presente auditoria, estão em andamento outras ações de controle relacionadas ao tema, todas de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, quais sejam os TCs 023.126/2024-8 (Representação), 022.785/2025-6 (Acompanhamento) e 024.430/2024-2 (Acompanhamento). Esses processos, que tratam de desvio de finalidade de recursos do Programa Bolsa Família em apostas de quota fixa e de lavagem de dinheiro relacionada às Bets, destacaram, até o momento, a necessidade de se fortalecer a fiscalização, prevenir crimes financeiros e garantir a conformidade dos operadores com as normas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo.
16. Já no contexto internacional, o Brasil atua junto ao GAFI, à Organização das Nações Unidas (ONU), à Interpol e outras organizações, a fim de apoiar investigações e recuperar ativos ilegais, inclusive aqueles relacionados a jogos *online*. Também possui o compromisso de cumprir as recomendações do GAFI quanto à prevenção, detecção e investigação de lavagem de dinheiro, além da adaptação de sua legislação e de seus procedimentos às boas práticas internacionais.

II - Achados

17. Os achados de auditoria foram divididos em dois grandes grupos: a) fragmentação de ações governamentais, que dificulta o combate efetivo a casas de apostas ilegais e pode facilitar operações de lavagem de dinheiro; e b) necessidade de fortalecimento do monitoramento, da avaliação e da governança como vetores para ampliar a efetividade da ENCCLA.

A) Fragmentação de ações governamentais

18. Nesse primeiro grupo, foram identificados quatro achados: a necessidade de coordenação interinstitucional para combate a casas de apostas ilegais; a inadequação dos instrumentos de detecção de casas de apostas não autorizadas; a inefetividade das medidas de bloqueio e interrupção de operações ilegais; e a insuficiência das medidas sancionadoras contra casas de apostas ilegais e facilitadores.
19. O **Achado 1** da auditoria destaca a **importância da coordenação interinstitucional no combate às casas de apostas ilegais**, evidenciando deficiências significativas nos mecanismos de governança e de articulação entre órgãos como a SPA/MF, a Anatel, o BCB, o Coaf e a RFB. As principais fragilidades identificadas foram a ausência de protocolos formalizados para compartilhamento de informações entre os órgãos; a falta de ações integradas para bloqueio, fiscalização e sancionamento de operadores irregulares; a existência de ambiguidade e lacunas nas atribuições dos órgãos responsáveis; a falta de monitoramento integrado para avaliar a efetividade das medidas adotadas e a ausência de mecanismos de avaliação conjunta entre os órgãos, o que dificulta a análise sistêmica e a correção de falhas.
20. Essas deficiências geram vulnerabilidades que favorecem os operadores ilegais, como a reorganização criminosas antes da implementação de medidas repressivas, a ocultação de propriedade beneficiária, a interrupção ineficaz de fluxos financeiros e a perpetuação de assimetrias informacionais. A fragmentação das ações dos órgãos governamentais impede a aplicação de uma abordagem baseada em risco e dificulta a redução do mercado ilegal, que ainda representa cerca de 40% do setor de apostas.
21. Ao se comparar a situação verificada com os critérios internacionais mencionados pela equipe de auditoria, especialmente a Recomendação 2 do GAFI e o relatório *Recovering the International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks*, verificam-se diversas oportunidades de melhoria, tais como o estabelecimento de estruturas formais permanentes de coordenação; a criação de protocolos de compartilhamento de informações, com fluxos sistematizados e prazos e responsabilidades definidos entre os órgãos participantes; a aplicação de instrumentos de avaliação da efetividade das ações adotadas; e a introdução de mecanismos de troca de informações e retorno entre os órgãos, de maneira a evitar as assimetrias informacionais.
22. O **Achado 2** aponta a **inadequação dos instrumentos de detecção das casas de apostas não autorizadas**, em especial as deficiências na capacidade operacional da SPA/MF, por limitações técnicas estruturais: a falta de capacidade de monitoramento de domínios, que ocorre de forma reativa e dependente de denúncias e de buscas manuais para identificar operadores novos ou ocultos, a morosidade nos procedimentos de identificação de operações irregulares e a ausência de normas claras e de integração com base de dados estaduais para a classificação de operadores irregulares.
23. Essas deficiências comprometem a prevenção à lavagem de dinheiro, pois permitem a existência de operadores irregulares que não se submetem a controles regulatórios. Além disso, permanecem sem rastreabilidade práticas como o uso de identidades falsas, transações em criptomoedas e transferências internacionais para paraísos fiscais.
24. Em resposta aos questionamentos da equipe de auditoria, a SPA/MF informou sobre iniciativas para aprimorar a detecção de operadores irregulares, a exemplo de acordos de cooperação com a Anatel e com a Associação Nacional de Jogos Eletrônicos e Loterias (ANJL), além do desenvolvimento de módulos adicionais do Sigap. Contudo, essas medidas ainda estão em fase de implementação e não apresentam ainda resultados concretos.
25. Por fim, a Anatel destacou a existência de lacunas regulatórias na fiscalização de provedores de *Domain Name System* (DNS), o que dificulta o bloqueio mais efetivo de domínios ilegais,

tendo atuado junto ao Congresso Nacional para suprir essa falha. De fato, a solução plena dessas deficiências depende do avanço de projetos legislativos que ampliem a capacidade técnica do Estado para combater operadores não autorizados, em conformidade com as boas práticas internacionais documentadas pelo GAFI.

26. Já o **Achado 3** demonstrou que **as medidas adotadas pela Administração Pública Federal para bloquear e interromper operações ilegais de apostas de quota fixa online são inefetivas e estruturalmente frágeis**, permitindo a continuidade das atividades irregulares e criando vulnerabilidades relevantes para propiciar a lavagem de dinheiro.
27. Apesar do elevado número de bloqueios de domínios na *internet* e do encerramento de contas bancárias dos operadores, constatou-se que cerca de 40% do mercado permanece sob controle de operadores não autorizados, evidenciando que os mecanismos existentes ainda são insuficientes para produzirem interrupção efetiva das operações ilegais.
28. A auditoria identificou cinco deficiências principais: limitações técnicas no bloqueio de domínios, que se mostram facilmente contornáveis (mediante simples registro de novos domínios com variações nominais) e sem monitoramento sistemático de sua efetividade; a ausência de coordenação entre órgãos para adoção de medidas simultâneas em múltiplos canais (bloqueio de domínios, encerramento de contas bancárias, ações investigativas e fiscais); fragilidades na interrupção de fluxos financeiros, agravadas pela baixa adesão das instituições financeiras em suspenderem operações com empresas não autorizadas e pela inexistência de sanções efetivas a essa conduta; a morosidade nos procedimentos administrativos de bloqueio e interrupção de operações irregulares, com elevado volume de comunicações não analisadas e ausência de prazos definidos; e a inexistência de indicadores que permitam avaliar a efetividade real desses bloqueios junto às operadoras de serviços de telecomunicações.
29. Essas deficiências combinadas permitem uma alta taxa de reincidência dos domínios bloqueados, facilitando a rápida reorganização das estruturas dos operadores irregulares e a manutenção de janelas temporais propícias à lavagem de dinheiro. Além disso, a ausência de efetividade das medidas compromete a credibilidade do sistema regulatório, em detrimento dos incentivos à conformidade dos operadores autorizados.
30. No **Achado 4**, detectou-se que **o regime sancionador brasileiro aplicado às casas de apostas ilegais e aos facilitadores que viabilizam suas atividades é insuficiente, fragmentado e pouco dissuasório**, apesar de existir um arcabouço legal formalmente robusto (Leis 14.790/2023 e 9.613/1998, Decreto-Lei 3.688/1941, Portaria SPA/MF 566/2025). A equipe de auditoria evidencia que, na prática, prevalecem medidas administrativas preventivas — como bloqueio de domínios e encerramento de contas — em detrimento da aplicação sistemática de sanções administrativas, penais e patrimoniais que, se efetivas, poderiam desestimular economicamente a atuação ilícita.
31. Verificou-se que não há responsabilização efetiva dos facilitadores — instituições financeiras, intermediadoras de pagamento, prestadoras de telecomunicações, provedores de infraestrutura digital e agentes de publicidade —, mesmo quando há descumprimento expresso de obrigações estabelecidas em lei. Não há processos sancionadores formalizados, nem aplicação de penalidades relevantes contra essas entidades. Além disso, não há efetiva responsabilização criminal de facilitadores por participação ou auxílio em operações de lavagem de dinheiro, em desacordo com as Recomendações do GAFI.
32. A auditoria apontou ainda que, embora operadores ilegais movimentem volumes bilionários no mercado brasileiro, não há mecanismos efetivos para confisco e recuperação de ativos, especialmente daqueles situados no exterior. Não há evidências de confisco de saldos antes do encerramento de contas, de rastreamento de estruturas *offshore* ou de uso coordenado

de instrumentos fiscais, administrativos e de cooperação internacional. Do mesmo modo, não existe metodologia para recuperação dos ganhos ilícitos (*disgorgement*) obtidos por facilitadores, como tarifas, comissões e receitas de hospedagem e conectividade, o que mantém incentivos econômicos perversos à facilitação das atividades ilegais.

33. Outro problema fulcral é a fragmentação institucional e a ausência de coordenação interinstitucional na aplicação dessas sanções. Os órgãos envolvidos (SPA/MF, BCB, RFB, Anatel e Coaf) atuam de forma isolada, sem protocolos integrados, cronogramas sincronizados, sistemas de informação compartilhados ou monitoramento conjunto de processos sancionadores. Essa falta de integração permite a migração constante dos operadores ilegais para outros domínios, contas bancárias e prestadores de serviços (facilitadores).
34. Ademais, o Brasil não dispõe de instrumentos eficazes para o confisco das infraestruturas tecnológicas utilizadas pelos operadores ilegais das apostas (servidores, domínios, sistemas de pagamento e bases de dados), estando a Anatel limitada a bloqueios de domínios através de prestadoras de telecomunicações nacionais. Também não há, por parte da SPA/MF, cooperação com autoridades estrangeiras para desmantelamento de infraestruturas técnicas de servidores internacionais.
35. Essas deficiências criam um ambiente de baixa responsabilização e alta impunidade, no qual operadores ilegais e facilitadores enfrentam baixo risco sancionatório, mesmo movimentando grandes volumes financeiros. Como consequência, ampliam-se as janelas temporais para a lavagem de dinheiro, dificulta-se a interrupção de fluxos financeiros complexos e preserva-se uma vantagem competitiva estrutural dos operadores ilegais sobre os regulares.
36. Conforme apontou a unidade instrutora, os quatro achados pertencentes ao primeiro grupo de inconsistências detectadas na auditoria denotam significativas deficiências no **plano estrutural**, refletidas, em essência, na frágil governança e coordenação interinstitucional para o combate de apostas ilegais, além de falhas de **natureza operacional**, observadas nas etapas de detecção de operadores ilegais, de bloqueio de domínios e de encerramentos de contas, bem como de aplicação de medidas sancionadoras junto aos operadores ilegais e seus facilitadores.
37. Tais falhas contribuem, como já dito, para a manutenção de parcela expressiva do mercado sob controle de operadores não autorizados, propiciando a utilização do setor para a lavagem de dinheiro.
38. Diante disso, concordo integralmente com as medidas propostas no relatório de auditoria, consubstanciadas em **recomendações aos órgãos envolvidos**, destinadas, no nível estrutural, à institucionalização de mecanismos permanentes de coordenação interinstitucional, de protocolos formais de troca de informações e de monitoramento conjunto, e, no plano operacional, ao aprimoramento dos instrumentos de detecção, da sincronização das medidas de bloqueio de domínios e contas e ao fortalecimento do regime sancionador aplicado a casas de apostas ilegais e seus facilitadores.
39. Espera-se, com isso, a redução da participação relativa do mercado ilegal de apostas e a proteção dos apostadores contra fraudes e inadimplimentos, a partir do fortalecimento da integridade e competitividade do mercado regulado e do aumento da capacidade do Estado em identificar e eliminar as atividades ilícitas, vinculadas a organizações criminosas ligadas à lavagem de dinheiro, com reflexos positivos na arrecadação de tributos e na credibilidade internacional do país.

B) Necessidade de fortalecimento do monitoramento, da avaliação e da governança como vetores para ampliar a efetividade da ENCCLA

40. A ENCCLA foi criada em 2003 para coordenar e promover políticas públicas no enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro. Compreende atualmente cerca de noventa instituições públicas dos três poderes, inclusive o Ministério Público, bem como as esferas federal, estadual e municipal, além de entidades da sociedade civil.
41. Essa instituição desempenha um papel relevante no fortalecimento da capacidade institucional do Estado Brasileiro para prevenir e reprimir a corrupção e a lavagem de dinheiro. Por meio da construção de diagnósticos, da formulação de ações integradas e do aperfeiçoamento de mecanismos de cooperação, a estratégia contribui para a maior efetividade dessas políticas públicas.
42. A partir da adesão voluntária dos seus participantes, busca a construção coletiva de soluções para as temáticas abordadas, com grupos de trabalho que realizam propostas normativas, de aprimoramento de estruturas administrativas e indicação de diretrizes para a prevenção, detecção e punição de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Todavia, ante o caráter voluntário de participação dos órgãos envolvidos, apresenta desafios para o monitoramento e para a avaliação da execução das ações coordenadas propostas.
43. Frente à expansão do mercado de apostas, a ENCCLA propôs a denominada “Ação 2/2024”, a fim de analisar vulnerabilidades e sugerir medidas mitigadoras contra a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas, devido aos altos riscos envolvidos no segmento de apostas de quota fixa e jogos *online*.
44. Nesse contexto, foram identificados três achados de auditoria: a existência de desafios na capacidade de monitoramento das ações coordenadas da ENCCLA; a ausência de mecanismos de avaliação de resultados e impactos das práticas coordenadas; e a falta de metodologia para avaliar a correlação entre as ações implementadas e as melhorias alcançadas.
45. No **Achado 5** de auditoria, verificou-se que **não há sistema informatizado integrado para acompanhamento das ações coordenadas da ENCCLA, nem indicadores e metodologia para coleta e análise das informações**. Assim, o DRCI/MJSP, como coordenador das ações, não dispõe de instrumentos formais para a verificação do cumprimento das recomendações da ENCCLA, o que, associado às limitações de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários, dificulta o monitoramento e a mensuração efetiva das ações propostas.
46. A análise comparativa realizada pela auditoria, com base na Recomendação 2 do GAFI, identificou oportunidades de aprimoramento nos mecanismos de monitoramento das ações coordenadas pela ENCCLA, que visam fortalecer a capacidade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa.
47. Primeiramente, carece-se de sistema informatizado integrado para monitorar a implementação das ações estratégicas e avaliar, de forma direta, os seus impactos. O fortalecimento dessa infraestrutura tecnológica permitiria uma melhor avaliação das vulnerabilidades identificadas na CPI das Bets, como o uso de “laranjas” e de empresas de fachada.
48. Outro ponto a ser considerado é a definição de mecanismos de cooperação e coordenação, com protocolos de comunicação entre as autoridades competentes e indicadores padronizados para avaliar a efetividade das políticas implementadas. O desenvolvimento de canais estruturados para troca de informações permitirá respostas mais céleres às vulnerabilidades do setor.
49. De certo, tais medidas dependem do aprimoramento das estruturas interagências para cooperação, com a adequada alocação de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários para

fortalecer a atuação do DRCI/MJSP como Secretaria-Executiva da ENCCLA, principalmente ao se considerar o grande volume e a velocidade das transações a serem monitoradas.

50. A implementação das melhorias estruturais sugeridas no relatório de auditoria, além de ampliar a capacidade de monitoramento das ações coordenadas pela ENCCLA, teria o condão de alinhar o modelo brasileiro aos padrões internacionais do GAFI, contribuindo para a conformidade com compromissos internacionais e para o combate efetivo à lavagem de dinheiro.
51. O **Achado 6** revela a **necessidade de implementação dos mecanismos de avaliação de resultados e impactos das políticas coordenadas**.
52. A auditoria identificou a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de avaliação de resultados e impactos das políticas coordenadas pela ENCCLA, especialmente no setor de apostas de quota fixa *online*. A análise comparativa com as diretrizes do documento “*Better Regulation Practices across the European Union 2025*”, da OCDE, revelou diversas oportunidades de melhoria.
53. A primeira delas é a necessidade de estabelecimento de metodologia específica para coleta de evidências sobre a efetividade das ações coordenadas no setor de apostas de quota fixa, de maneira a identificar se as medidas implementadas pela ENCCLA efetivamente reduziram as operações suspeitas, a exemplo de pagamentos em contas de terceiros e do uso de estruturas de cotas fixas para apostas ilegais.
54. Ainda nessa linha, verificou-se que o estabelecimento de indicadores de performance para avaliação das ações coordenadas da ENCCLA, bem como a implementação de avaliação estruturada da efetividade das ações implementadas, possibilitaria comprovar, internacionalmente, a efetividade do modelo brasileiro de coordenação interinstitucional.
55. Além desses, outros instrumentos de controle de resultados das ações também são sugeridos pela equipe de auditoria, como: o aprimoramento dos critérios de avaliação comparativa para a identificação de alternativas menos onerosas de atuação regulatória, o fortalecimento das responsabilidades institucionais (com a definição mais clara de atribuições e de alocação de recursos adequados aos órgãos responsáveis), o desenvolvimento de metodologia para avaliar a correlação entre as ações implementadas e os resultados alcançados e o fortalecimento dos mecanismos de transparência e *feedback* por parte dos cidadãos e partes interessadas.
56. Verifica-se, portanto, que as lacunas identificadas na auditoria acabam por comprometer os resultados almejados pela ENCCLA no combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas *online*. A implementação de mecanismos estruturados de avaliação, conforme apontado no relatório da equipe de auditoria (e em atendimento às diretrizes da OCDE), teria como impacto permitir acompanhar a evolução da capacidade de resposta às vulnerabilidades do setor, permitindo adaptações tempestivas, e, conseqüentemente, maior credibilidade internacional.
57. Por fim, o **Achado 7** trata da **necessidade de ajustes no modelo de governança da coordenação interinstitucional voluntária da ENCCLA**, que atualmente é baseado exclusivamente em decisões consensuais de implementação voluntária, o que pode comprometer a efetividade das ações coordenadas para combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas de quota fixa.
58. A análise comparativa com a Recomendação 2 do GAFI revelou a relevância do desenvolvimento de instrumentos complementares a esse modelo consensual adotado, uma vez que as instituições que eventualmente recebem recomendações ou sugestões da ENCCLA não estão legalmente obrigadas a cumpri-las.

59. Nesse sentido, mecanismos de responsabilização institucional poderiam assegurar a prestação regular de contas sobre as ações coordenadas definidas pela ENCCLA, assim como o estabelecimento de protocolos para a mediação de conflitos que eventualmente possam surgir durante a implementação das recomendações estabelecidas.
60. Outro ponto detectado foi a necessidade de se desenvolver mecanismos para assegurar a continuidade das implementações das ações recomendadas, independentemente das mudanças de lideranças ou alterações de prioridades políticas ocorridas no âmbito dos órgãos participantes, considerando que o combate à lavagem de dinheiro requer uma sustentação ao longo do tempo para a obtenção dos resultados almejados.
61. Deve ainda ser aprimorado o fluxo de informações entre as autoridades, por meio, por exemplo, da criação de canais seguros para troca de informações, além de ações coordenadas para permitir o compartilhamento desses dados em tempo real.
62. Em que pese a ENCCLA contar com a participação de múltiplos órgãos voltados para o mesmo objetivo, a adoção desses mecanismos de melhoria do modelo de governança tornaria mais efetiva a implementação das decisões consensuais, em prol da prevenção e combate à lavagem de dinheiro no país e de equiparar o Brasil a outros modelos internacionais mais bem sucedidos, como Reino Unido, Singapura, França e Austrália, por exemplo.
63. Diante disso, estou de acordo com as **recomendações** propostas pela equipe de auditoria ao Gabinete de Gestão Integrada da ENCCLA (GGI/ENCCLA) e ao MJSP, que visam criar oportunidades de melhoria no monitoramento das ações definidas pelos órgãos participantes da ENCCLA, na avaliação dos resultados obtidos e no modelo de governança, e promover a regulamentação legal de sua atuação, em consonância com as disposições do GAFI e com as experiências internacionais.
64. Busca-se, com isso, ações mais céleres e efetivas no combate à lavagem de dinheiro por meio de jogos e apostas virtuais, além do fortalecimento da credibilidade do país perante organismos internacionais encarregados da avaliação da efetividade dos sistemas nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

III - Conclusão

65. Em síntese, a auditoria demonstrou que, a despeito dos avanços regulatórios quanto às apostas de quota fixa em jogos virtuais *online*, como a Lei 14.790/2023, ainda se fazem necessárias melhorias estruturais e operacionais nas ações voltadas ao combate de casas de apostas ilegais, de maneira a prevenir os crimes de lavagem de dinheiro a elas atrelados.
66. No âmbito dos órgãos envolvidos na prevenção e combate à lavagem de dinheiro, detectou-se a necessidade de uma melhor coordenação das ações, com melhor definição de competências e responsabilidades de cada órgão, maior grau de automatização e compartilhamento tempestivo de informações, bem como um monitoramento mais acurado dos resultados obtidos, a fim de tornar mais efetivas e céleres as medidas de bloqueio de domínios na *internet* e de interrupção de fluxos financeiros, além de promover as sanções aos operadores ilegais e seus facilitadores, de modo a coibir e desestimular as atividades irregulares no setor.
67. Do mesmo modo, foram identificadas oportunidades de melhoria na implementação das ações interinstitucionais coordenadas pela ENCCLA, com ênfase no aprimoramento da governança e, em especial, no monitoramento dos resultados das ações propostas pelos órgãos participantes, havendo, inclusive, a necessidade de uma maior regulamentação, considerando que hoje as recomendações ali formuladas não possuem caráter de atendimento obrigatório.



68. Por fim, parabenizo a equipe de auditoria pelo trabalho realizado. As recomendações propostas no relatório de auditoria, como já dito, induzirão ao aprimoramento desses controles e, conseqüentemente, à redução na vulnerabilidade do setor de apostas de quota fixa à lavagem de dinheiro, por meio de ações mais tempestivas e eficazes dos órgãos envolvidos, aderentes a modelos internacionais exitosos.
69. Quanto à eventual proposta de monitoramento das recomendações realizadas aos órgãos destinatários, autorizo sua realização, mas considero fundamental, desde logo, orientar à Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) que, diante da complexidade, materialidade e relevância do assunto em análise, elabore e submeta previamente a este Relator proposta de monitoramento estruturado que contemple, necessariamente: i) ações periódicas associadas a metas e objetivos parciais, permitindo a estruturação de acompanhamento em etapas concatenadas e que abordem os diversos problemas identificados na auditoria; e ii) construção do monitoramento estruturado juntamente com as unidades jurisdicionadas envolvidas, com prazos e ações bem definidas.
70. Cabe destacar a convergência da proposta com as diretrizes estratégicas desta Corte. Ao priorizar o controle externo dialógico e o monitoramento qualificado, a iniciativa fortalece a construção de soluções compartilhadas, garantindo que as decisões do Tribunal alcancem resultados concretos e efetivos.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1296/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.852/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Banco Central do Brasil; Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça e Segurança Pública
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada para examinar os controles adotados pela Administração Pública para prevenir e combater a lavagem de dinheiro associada a apostas em jogos virtuais *online*, considerando, de um lado, as medidas de enfrentamento a casas de apostas ilegais e, de outro, o papel da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) na coordenação interinstitucional das políticas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT);

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



por unanimidade, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, V, 239, II, e 250, III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 11 e 17, § 2, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda que institua mecanismo permanente de coordenação interinstitucional para o combate às casas de apostas ilegais, com participação, ao menos, da Agência Nacional de Telecomunicações, do Banco Central do Brasil, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Receita Federal do Brasil e de órgãos de persecução penal, prevendo, no mínimo: (i) protocolos formais e padronizados de compartilhamento de informações; (ii) definição clara de competências e responsabilidades de cada órgão em relação à detecção, bloqueio e sanção de operadores irregulares; e (iii) procedimentos e indicadores para acompanhamento conjunto da efetividade das medidas implementadas, em consonância com padrões internacionais de coordenação no combate à lavagem de dinheiro;

9.2. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e à Agência Nacional de Telecomunicações que aprimorem, de forma coordenada, os instrumentos tecnológicos e metodológicos de detecção de casas de apostas não autorizadas, mediante: (i) ampliação do uso de soluções automatizadas para identificação de domínios e aplicações suspeitas; (ii) definição de critérios unificados para classificação de operadores irregulares, com verificação prévia de eventuais autorizações estaduais; e (iii) integração gradual, tecnicamente viável, de bases de dados relevantes (inclusive módulos do Sigap e informações de bloqueios), visando reduzir o tempo entre o início da operação irregular e a adoção de medidas restritivas;

9.3. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleçam procedimentos coordenados para a interrupção de operações de casas de apostas ilegais, contemplando: (i) fluxos padronizados para que comunicações da SPA/MF resultem, de forma tempestiva, em bloqueio de domínios pela Anatel e em orientações do BCB às instituições reguladas; (ii) parâmetros para priorização de casos de maior materialidade ou risco de lavagem de dinheiro; e (iii) prazos de referência para análise e implementação das medidas, de modo a minimizar janelas de oportunidade para reorganização das estruturas criminosas;

9.4. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil que adotem medidas para fortalecer, no âmbito de suas competências, o regime sancionador aplicável às instituições financeiras e de pagamento que, de forma reiterada ou relevante, facilitem operações de casas de apostas ilegais, consideradas as hipóteses previstas na legislação vigente, incluindo, quando cabível: (i) utilização sistemática das sanções administrativas já disponíveis; (ii) aprimoramento de procedimentos para recuperação de ganhos econômicos indevidos obtidos com a prestação de serviços a operadores não autorizados; e (iii) compartilhamento estruturado de informações sobre sanções aplicadas, com vistas a aumentar o efeito dissuasório e reduzir incentivos econômicos à manutenção de relacionamentos com operadores irregulares;

9.5. recomendar ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na qualidade de Secretaria-Executiva da ENCCLA, que desenvolva e implemente sistema informatizado de monitoramento das ações coordenadas da estratégia, contemplando, no mínimo: (i) registro estruturado das ações estratégicas, órgãos responsáveis e prazos; (ii) campo obrigatório para indicação do risco de LD/FT que cada ação visa mitigar; e (iii) visão consolidada do andamento das iniciativas, em linha com a Recomendação 2 do GAFI e sua Nota Interpretativa, que preconizam mecanismos efetivos de cooperação e coordenação nacional em matéria de PLD/FT;

9.6. recomendar ao Gabinete de Gestão Integrada da ENCCLA que:

9.6.1. adote metodologia simplificada de avaliação de resultados e impactos das ações da estratégia voltadas à PLD/FT, baseada nos critérios de relevância, coerência, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade, inspirada nas diretrizes de “*Better Regulation*” da OCDE, incluindo, sempre que possível: (i) definição prévia de objetivos mensuráveis vinculados à redução de riscos de



lavagem de dinheiro; (ii) avaliação *ex post* de um conjunto selecionado de ações, com prioridade para aquelas relacionadas a setores de maior risco, como o de apostas de quota fixa, e (iii) transparência pública sobre efetividade das políticas coordenadas mediante publicação periódica de relatórios de avaliação, com vistas a fortalecer a capacidade de demonstração empírica da contribuição efetiva da ENCCLA para o sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro; e

9.6.2. elabore e implemente proposta de aperfeiçoamento da governança da estratégia, de modo a: (i) instituir rotinas de prestação de contas periódica pelos órgãos responsáveis por ações de alto risco de lavagem de dinheiro; (ii) prever procedimento mínimo para tratar divergências técnicas relevantes que possam afetar a implementação de medidas de PLD/FT; (iii) incentivar a continuidade de ações multianuais de PLD/FT, mesmo diante de mudanças de titularidade nos órgãos participantes; e (iv) procedimentos que fortaleçam a capacidade de resposta tempestiva às vulnerabilidades dinâmicas do setor de apostas *online* e outros setores de alto risco, considerando experiências internacionais bem-sucedidas de coordenação nacional antilavagem de dinheiro documentadas pelo GAFI e pela OCDE, com vistas a alinhar plenamente o modelo brasileiro aos requisitos da Recomendação 2 do GAFI sobre estruturas interagências apropriadas que facilitem cooperação efetiva;

9.7. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que avalie a oportunidade e conveniência de elaborar minuta de decreto da Presidência da República ou projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional que institucionalize formalmente a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, estabelecendo base normativa mais robusta que defina sua natureza jurídica, composição, atribuições, modelo de governança e instrumentos complementares à coordenação voluntária que assegurem cooperação efetiva entre os órgãos participantes; mecanismos de responsabilização institucional baseados em transparência e prestação de contas; protocolos para mediação de conflitos; e instrumentos de continuidade institucional das políticas coordenadas, com vistas a alinhar plenamente o modelo brasileiro aos requisitos da Recomendação 2 do GAFI e às experiências internacionais, especialmente quanto à clareza de mandatos, estabilidade das estruturas interagências e capacidade de monitoramento e avaliação das ações coordenadas, fortalecendo estruturalmente o sistema nacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro;

9.8. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) que promova o monitoramento das recomendações *supra*, submetendo previamente ao Relator destes autos proposta de monitoramento estruturado que contemple, necessariamente: i) ações periódicas associadas a metas e objetivos parciais, permitindo a estruturação de acompanhamento em etapas concatenadas e que abordem os diversos problemas identificados na auditoria; e ii) construção do monitoramento estruturado juntamente com as unidades jurisdicionadas envolvidas, com prazos e ações bem definidas;

9.9. encaminhar cópia desta decisão às unidades fiscalizadas; e

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1296-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – tagColegiado

TC 030.187/2018-4

Apenso: TC 004.921/2016-0, TC 016.050/2022-3,
TC 011.767/2022-7, TC 013.124/2022-6, TC 013.122/2022-3,
TC 040.624/2020-0 e TC 014.174/2022-7

Natureza: Monitoramento (em Representação)

Unidades: Advocacia-Geral da União e Ministério da Gestão e da
Inovação em Serviços Públicos

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. DETERMINAÇÃO FEITA EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO. PAGAMENTO DE VALORES QUE NÃO FAZEM PARTE DA ESTRUTURA REMUNERATÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. RUBRICAS JUDICIAIS RELACIONADAS A PLANOS ECONÔMICOS. CUMPRIMENTO PARCIAL DA DETERMINAÇÃO. CONTINUIDADE DO EXAME DA QUESTÃO NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DE FOLHA DE PAGAMENTO. ARQUIVAMENTO DESTE PROCESSO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), cuja proposta de encaminhamento foi acolhida pelos seus dirigentes (peças 456-458):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se do monitoramento do cumprimento do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, que tratou de representação formulada por esta Unidade Técnica acerca de irregularidades no pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, a título de rubricas judiciais relacionadas a planos econômicos.*

HISTÓRICO

2. *É o seguinte o teor do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, essencialmente (peça 17, destaques do original):*

‘9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;

9.2. fazer determinação à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP), na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência desta deliberação, sob os fundamentos que sustentam o RE 596.663/RJ, red. Acórdão min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 26/11/2014; a Súmula TCU 241; a Súmula TCU 276; o REsp 1284292/RS, julgado em 8/4/2014, STJ, DJe 23/4/2014; o MS 25.552-DF, rel. min. Cármen Lúcia, maio/2008; os Acórdãos 2.161/2005-TCU-

Plenário e 3.624/2013-TCU-Plenário, com base em parecer de força executória emitido pela AGU, absorva ou elimine da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, conforme o caso, o pagamento das seguintes rubricas judiciais: a) Plano Bresser (reajuste de 26,06%, referente à inflação de junho de 1987); b) URP de abril e maio de 1988 (16,19%); c) Plano Verão (URP de fevereiro de 1989, com o índice de 26,05%); d) Plano Collor (1990, com o índice de 84,32%); e) incorporação de horas extras; f) vantagem pessoal do art. 5º do Decreto 95.689/1988, concedida com o fito de evitar o decesso remuneratório em razão do reequadramento de docentes e técnicos administrativos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos; g) percentual de 28,86%, referente ao reajuste concedido exclusivamente aos militares pelas Leis 8.622/1993 e 8.637/1993, posteriormente estendido aos servidores civis pela Medida Provisória 1.704/1998; h) percentual de 3,17%, em função de perda remuneratória decorrente da aplicação errônea dos critérios de reajuste em face da URV (referente ao Plano Real); e i) percentual de 10,8%, concedido exclusivamente para proventos de aposentadoria e pensão civil;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU que, ao final do prazo estipulado no subitem anterior, autue processo de monitoramento que contemple consulta ao banco de dados do Siape, ou tratamento de dados a exemplo do executado no TC 024.000/2018-3, ou outro procedimento que considerar mais adequado, para verificar se houve a absorção/eliminação, conforme o caso, do pagamento irregular a título das rubricas judiciais dispostas no subitem anterior e, no caso de descumprimento injustificado, represente ao Tribunal para apuração das responsabilidades cabíveis;

9.4. dar ciência desta deliberação à Advocacia-Geral da União, para auxiliar a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, dentro de suas atribuições, quanto à emissão tempestiva de pareceres de força executória por ela solicitados.

3. Em sede do monitoramento do cumprimento das determinações exaradas no item 9.2. do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, e consideradas não atendidas pelo Acórdão 4.506/2020-TCU-Plenário (peça 72), ambos da relatoria da Ministra Ana Arraes, diligenciou-se a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (peça 407), atual órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipex), para que prestasse todas as informações pertinentes ao atendimento do quanto determinado no Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário.

4. Em síntese, informou a Jurisdicionada que, face às diversas providências adotadas, foi possível obter os seguintes resultados: a) houve a absorção de rubricas que totalizam uma economia mensal de R\$ 60.019.519,82; b) encontravam-se sinalizadas para sofrerem absorção, quando viesse a ocorrer alteração na estrutura remuneratória, rubricas no montante de R\$ 28.052.046,70 mensais; c) nada obstante, conforme informou a Jurisdicionada, havia 2.618 ações judiciais, ao custo mensal de R\$ 24.322.400,60, que ainda não estavam sinalizadas para se submeterem à rotina de absorção (peça 411, p. 6).

5. No que se refere ao item “c”, informou-se que, à exceção da Fundação Universidade de Brasília, quanto à qual consta pendência judicial que impede a absorção, todos os demais órgãos foram notificados, à época do **decisum**, para que realizassem a absorção ou apresentassem as devidas justificativas para não fazê-lo. Essas entidades seriam novamente notificadas para apresentarem suas justificativas, após o que a Jurisdicionada comprometeu-se a prestar novas informações a esta Corte de Contas (peça 411, p. 8).

6. No que pese todas as providências adotadas pela Jurisdicionada, que inegavelmente obteve resultados realmente robustos, esta Especializada entendeu que o processo deveria prosseguir sendo monitorado por esta Corte de Contas, em face da expressiva materialidade das rubricas atinentes a órgãos que ainda não haviam adotado as devidas providências (peça 411).

7. Encampano a proposta desta Unidade Técnica, o Tribunal decidiu então como segue, em sede do Acórdão 1.453/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira (peça 414):

a) considerar em cumprimento com prazo expirado as deliberações do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário;

b) fixar em mais 180 (cento e oitenta) dias, a contar da notificação da presente deliberação, o prazo para que a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, atual órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipex), dê



integral cumprimento ao Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, focando especialmente nos órgãos que ainda não adotaram as providências devidas.

8. *Chega agora aos autos a manifestação da Jurisdicionada, que passamos a analisar.*

EXAME TÉCNICO

9. *O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) encaminhou a Nota Informativa SEI 13948/2025/MGI, bem como o Processo SEI 19975.012436/2025-19, para conhecimento das ações que vêm sendo adotadas para o cumprimento das deliberações do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, apontando, adicionalmente, que tais ações relacionam-se também “à regularização de situações apontadas na fiscalização realizada no âmbito do 10º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento – RACOM”, referente ao TC 006.690/2024-6 (peça 445, p. 1-3).*

10. *No que se refere à mencionada Nota Informativa, cabe destacar a seguinte passagem (peça 445, p. 6):*

‘18. Dessa forma, em resumo, diante das observações e pressupostos indicados no Parecer Referencial expedido pela Consultoria Jurídica desta Pasta Ministerial, pode-se concluir que cabe ao administrador público, em cumprimento à determinação constante do subitem 9.2. do Acórdão n. 1.614/2019-TCU-Plenário, a adoção do seguinte procedimento:

a) iniciar procedimento administrativo com registro detalhado do reajuste ou reestruturação da carreira, que permita a absorção da parcela judicial alcançada pelo item 9.2. do Acórdão n. 1.614/2019-TCU-Plenário, inclusive com memória de cálculo indicando a possibilidade de absorção; bem assim com cópia do Parecer Referencial n. 00006/2025/CONJUR/MGI/CGU/AGU, ressaltando a desnecessidade de emissão de novo parecer de força executória na hipótese de processos judiciais baixados ou arquivados;

b) notificar o interessado quanto ao implemento da absorção, independentemente de contraditório ou ampla defesa;

c) havendo dúvida jurídica quanto à possibilidade de absorção, submeter consulta ao órgão de assessoramento jurídico da unidade, para que se manifeste sobre a questão objeto da dúvida jurídica, bem assim avalie a necessidade de emissão de novo parecer de força executória, no caso de o processo judicial ainda estar em curso;

d) tratando-se de processo judicial ainda em curso ou que se encontre na fase de execução, deverá o administrador solicitar a emissão de novo parecer de força executória, bem assim comunicar ao órgão de contencioso da AGU os reajustes ou reestruturações ocorridas na carreira do beneficiado, a fim de que seja veiculado como matéria de defesa em impugnação à execução ou qualquer outro meio adequado ao momento processual;

e) no Módulo AJ-SIGEPE, sendo cabível a absorção, e após a notificação do interessado, deverá o órgão executor/autorizador marcar a opção SIM no campo SUJEITO À ABSORÇÃO.’

11. *A Nota conclui sugerindo ‘a divulgação de Comunicado aos Órgãos Setoriais e Seccionais integrantes do Sipep, com orientações sobre o procedimento a ser adotado para absorção das rubricas judiciais indicadas no item 9.2. do Acórdão n. 1.614/2019-TCU-Plenário’, conforme delineado em Parecer Referencial (peça 445, p. 8). E, de fato, mensagem com o título ‘Absorção de Rubricas Judiciais’, com o conteúdo acima destacado, foi emitida para todos os órgãos integrantes do Sipep (peça 445, p. 10-12).*

12. *No âmbito do mencionado Processo SEI 19975.012436/2025-19, consta Parecer Referencial que concluiu que ‘a Administração Pública detém o poder-dever de realizar a absorção das rubrica[s] judiciais indicadas pelo TCU, a partir dos reajustes remuneratórios supervenientes à implementação das rubricas’ (peça 445, p. 36).*

13. *Posteriormente, a Jurisdicionada voltou a manifestar-se nos autos, desta feita para dar notícia da situação dos servidores técnico-administrativos da Fundação Universidade de Brasília, albergados pelo MS 28.819/DF, que discutiu a absorção determinada pelo TCU (peça 450). Importa observar que, no âmbito*

desta Corte de Contas, em sede do TC 020.691/2025-4, admitiu-se Solicitação de Solução Consensual formulada pela AGU para definir a forma de cumprimento da decisão do STF relativa à URP 26,05% no âmbito da Fundação Universidade de Brasília, de modo que essa questão em particular encontra-se pendente.

14. Percebe-se que a Jurisdicionada vem envidando todos os esforços para dar cumprimento integral ao quanto determinado pelo item 9.2 do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário. Ademais, cabe observar que, conforme bem apontado pela Jurisdicionada e conforme pode-se contatar por documento anexo aos autos (peça 455), as 'parcelas indevidas decorrentes de ações judiciais' constituem um grupo próprio de irregularidades verificadas no âmbito da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, conforme Comunicado Diaup/AudPessoal 1/2024 (peça 455). Entende-se que este procedimento automatizado de fiscalização contínua de rubricas de pagamentos de pessoal atende ao então determinado no subitem 9.3 do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, isso porque é capaz de 'verificar se houve a absorção/eliminação' dos pagamentos irregulares das rubricas de planos econômicos e, ao mesmo tempo, contata o órgão ou a entidade para que extirpe o problema.

15. Especificamente quanto ao monitoramento do que vier a ser decidido no âmbito do MS 28.819/DF e da Solução Consensual do TC 020.691/2025-4, não se mostra necessário o respectivo controle neste processo, haja vista que consta expressamente do Comunicado Diaup/AudPessoal 1/2024 o controle do tipo de irregularidade número '25', o qual é destinado exatamente ao monitoramento do 'Pagamento indevido de parcela judicial 26,05% (URP)' (peça 455, p. 2).

16. Ante todo o contexto, pode-se concluir do estágio final de implementação das medidas determinadas por esta Corte de Contas que o processo alcançou o seu objetivo, razão pela qual propõe-se considerar em cumprimento as determinações do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, com o subsequente arquivamento do processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, sendo certo que eventuais falhas poderão ser detectadas e sancionadas no âmbito da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, junto a cada órgão ou entidade, quando for o caso.

CONCLUSÃO

17. Em sede do monitoramento do cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, percebeu-se estar diante do estágio final de implementação das medidas determinadas por esta Corte de Contas, sendo certo que a Jurisdicionada vem envidando todos os esforços para seu efetivo cumprimento integral, cabendo observar que as situações pendentes vêm sendo monitoradas no âmbito da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, de modo que eventuais falhas poderão ser detectadas e sancionadas por essa sistemática, junto a cada órgão ou entidade, quando for o caso. Ante todo o contexto, pode-se considerar em cumprimento as deliberações do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, com o subsequente arquivamento do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante todo o exposto, propõe-se à autoridade superior, o que se segue:

a) considerar em cumprimento as deliberações do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário;

b) informar a Advocacia-Geral da União e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos 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;

c) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste colegiado o monitoramento das medidas adotadas para cumprir as seguintes determinações, constantes do Acórdão 1.614/2019-Plenário (relatora: ministra Ana Arraes),

que apreciou representação sobre indícios de irregularidades no pagamento de rubricas judiciais, relacionadas a planos econômicos, a servidores públicos federais, de várias entidades ou órgãos públicos:

*“9.2. fazer determinação à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP), na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência desta deliberação, sob os fundamentos que sustentam (...), **absorva ou elimine da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, conforme o caso, o pagamento das seguintes rubricas judiciais:** a) Plano Bresser (reajuste de 26,06%, referente à inflação de junho de 1987); b) URP de abril e maio de 1988 (16,19%); c) Plano Verão (URP de fevereiro de 1989, com o índice de 26,05%); d) Plano Collor (1990, com o índice de 84,32%); e) incorporação de horas extras; f) vantagem pessoal do art. 5º do Decreto 95.689/1988, concedida com o fito de evitar o decesso remuneratório em razão do reenquadramento de docentes e técnicos administrativos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos; g) percentual de 28,86%, referente ao reajuste concedido exclusivamente aos militares pelas Leis 8.622/1993 e 8.637/1993, posteriormente estendido aos servidores civis pela Medida Provisória 1.704/1998; h) percentual de 3,17%, em função de perda remuneratória decorrente da aplicação errônea dos critérios de reajuste em face da URV (referente ao Plano Real); e i) percentual de 10,8%, concedido exclusivamente para proventos de aposentadoria e pensão civil;*

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU que, ao final do prazo estipulado no subitem anterior, autue processo de monitoramento que contemple consulta ao banco de dados do Siape, ou tratamento de dados a exemplo do executado no TC 024.000/2018-3, ou outro procedimento que considerar mais adequado, para verificar se houve a absorção/eliminação, conforme o caso, do pagamento irregular a título das rubricas judiciais dispostas no subitem anterior e, no caso de descumprimento injustificado, represente ao Tribunal para apuração das responsabilidades cabíveis;”

2. Por meio do Acórdão 1.792/2020-Plenário (relatora: Ministra Ana Arraes), este Tribunal prorrogou, por 90 dias, contados da ciência da deliberação, o prazo para atendimento integral da determinação contida no subitem 9.2 (peça 58).
3. A instrução à peça 56 destacou as dificuldades vivenciadas à época para cumprir o comando deste Tribunal, como a necessidade de notificar 65 mil servidores, abrangendo 170 órgãos/entidades, com a respectiva instauração de processo administrativo e concessão dos prazos legais para manifestação, seguido da análise posterior das respostas, antes de efetivar a absorção da rubrica judicial, conforme orientações prestadas pela Advocacia-Geral da União (AGU).
4. Posteriormente, por intermédio do Acórdão 4.506/2020-Plenário (relatora: Ministra Ana Arraes), esta Corte deliberou por considerar não cumprido o Acórdão 1.614/2019-Plenário e por prorrogar, por mais 180 dias, a contar da ciência da deliberação, o prazo para o cumprimento do determinado pelo TCU (peça 72).
5. Nessa decisão, considerou-se que a dimensão do trabalho, as rotinas e os procedimentos criados para a absorção das rubricas judiciais estavam em estágio embrionário, o que requeria prazo viável para a conclusão dos respectivos processos administrativos autuados e o término de outras rotinas que seriam executadas pelos órgãos setoriais e seccionais. Na instrução à peça 64, foi mencionado, por exemplo, que a execução da determinação abrangia “94.097 servidores e pensionistas, distribuídos em 152 órgãos, bem como 6.412 processos judiciais”.
6. Em data mais recente, este Tribunal voltou a se manifestar, mediante o Acórdão 1.453/2024-Plenário (de minha relatoria), por considerar as deliberações do Acórdão 1.614/2019-Plenário em cumprimento, com prazo expirado. Também se fixou prazo de mais 180 dias, a contar da ciência da deliberação, para que a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), atual órgão central do

Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipéc), atendessem integralmente ao acórdão originário, com foco, especialmente, nos órgãos que ainda não haviam adotado as providências cabíveis (peça 414).

7. Nesta oportunidade, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) noticiou os novos esforços empreendidos pelo MGI para cumprir a determinação desta Corte de Contas e propôs, em suma, considerá-la em cumprimento e arquivar o presente processo, em vista da viabilidade de acompanhar o assunto no âmbito da fiscalização contínua da folha de pagamento.

II

8. De início, sobressaem os esforços do MGI no sentido de cumprir a determinação desta Corte de Contas, corrigindo situações apontadas como irregulares. De fato, conforme a última instrução, foram emitidas orientações aos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipéc), por meio de comunicados e pareceres referenciais.
9. Além disso, constata-se que a integração entre os esforços administrativos e jurídicos, com o apoio da Advocacia-Geral da União (AGU), tem sido fundamental para o avanço na adoção de providências visando solucionar o problema.
10. As instruções às peças 64 e 411 referenciaram algumas das medidas adotadas, tais como:
- a) implementação de “Módulo de Ações Judiciais”, com funcionalidade que permite a absorção de rubricas judiciais de maneira automática, observando os incrementos remuneratórios, sob a luz dos prazos prescricionais;
 - b) recadastramento de todas as ações judiciais, com absorção gradual das rubricas passíveis de compensação por rotina mensal de cálculo automatizado, exceto aquelas com determinação judicial em sentido contrário;
 - c) retirada da folha de pagamento das rubricas judiciais de lançamentos manuais; e
 - d) elaboração de fluxos de procedimentos que seriam adotados por 152 órgãos, contendo a descrição detalhada para as situações possíveis, com o respectivo controle por grupo de trabalho.
11. Já é possível observar alguns dos resultados das medidas adotadas, especialmente a economia mensal de mais de R\$ 60 milhões com rubricas já absorvidas, conforme demonstrado na tabela reproduzida a seguir, extraída da instrução à peça 411, que considera a folha de pagamento de abril/2024:

número de processos	número de servidores	valor pago antes da absorção	valor absorvido	valores pendentes de absorção futura
1.313	8.645	R\$ 88.071.566,52	R\$ 60.019.519,82	R\$ 28.052.046,70

12. Todavia, naquela época, foram identificadas 2.618 ações judiciais (ao custo mensal de mais de R\$ 24 milhões), que ainda não tinham sido submetidas à rotina de absorção, destacando-se a situação da Fundação Universidade de Brasília (FUB), com pagamentos mensais de cerca de R\$ 17 milhões e cuja absorção não ocorreu na época diante de decisão judicial impeditiva. A lista incluía ainda outras universidades federais, algumas com valores mensais acima de R\$ 1 milhão, e outras entidades, como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com valores mensais menores que R\$ 380 mil (peça 442, p. 41).
13. A materialidade dos valores pendentes de absorção (cerca de R\$ 7,3 milhões, excluídos os

valores referentes à FUB), sobretudo ao se considerar o tempo de cerca de cinco anos já decorridos desde a determinação deste Tribunal em 2019, justificou a continuidade do monitoramento, consoante o Acórdão 1.453/2024-Plenário.

14. Não há dúvida da relevância dos números envolvidos e da importância da atuação deste Tribunal no impulsionamento das ações resolutivas. Além dos números já indicados neste voto, havia, antes da determinação do TCU, pagamento mensal irregular, referente às rubricas judiciais mencionadas, no valor aproximado de R\$ 26 milhões, que, em dez anos, atingiria R\$ 3,4 bilhões.
15. No caso, as evidências são de que a regularização da situação até agora ensejaria economia ainda maior de recursos públicos, considerando o cenário de dez anos, em face dos valores indicados como absorvidos no item 12, *supra*, de mais de R\$ 60 milhões mensais.
16. Nesse contexto, e em vista das pendências relacionadas a ações judiciais específicas e da ausência de informações atualizadas neste processo sobre o desfecho das medidas (exceto quanto à situação da FUB, que, como informado, está sendo tratada como solução consensual, no TC 020.691/2025-4), é imprescindível que se continue a acompanhar o desenrolar das ações tendentes a regularizar, em definitivo, os casos irregulares.
17. Contudo, concorda-se que não há justificativa para o monitoramento continuar a ser feito neste processo. Primeiro, porque isso pode ser dificultado se os servidores afetados continuarem a interpor recursos contra a decisão do Tribunal, causando certo tumulto processual⁷⁵. Sob esse ponto de vista, o encerramento deste processo tem potencial para evitar que novos recursos sejam interpostos e se postergue indefinidamente a conclusão deste feito. E mais: a continuidade do monitoramento na fiscalização contínua da folha de pagamento pode, realmente, ser eficaz para acompanhar a correção das falhas remanescentes.
18. A abordagem automatizada por intermédio desse tipo de fiscalização é capaz de detectar os indícios de irregularidades subsistentes e vai ao encontro da determinação contida no Acórdão 995/2023-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo) no sentido de se incluir, na fiscalização contínua, *“tipologia específica para verificar se as absorções, a exemplo de parcelas compensatórias decorrentes de planos econômicos ou da conversão de ‘quintos’ adquiridos após a Lei 9.624/1998, vêm sendo feitas tal como preconizam as leis, as decisões judiciais e a robusta jurisprudência do TCU”*.
19. De fato, no 10º ciclo da fiscalização realizada (TC 006.690/2024-6, apreciado por meio do Acórdão 2.205/2025-Plenário, relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), os indícios de irregularidade identificados com os números 26 a 35 se referiram a parcelas indevidas, derivadas de ações judiciais, e uma das variáveis de acompanhamento consistiu no cumprimento de deliberações do TCU relacionadas à gestão de folhas de pagamento (variável 6 - peça 455).
20. Conforme o voto condutor daquele acórdão, detectou-se, naquele ciclo, a manutenção de pagamentos de rubricas amparados por decisões judiciais exauridas, que deveriam ter sido absorvidos, totalizando dispêndios indevidos no valor de R\$ 6,49 milhões ao mês.
21. No que interessa a este processo, o relator efetuou as seguintes considerações:

“A equipe de fiscalização, diante dos elementos aqui apresentados, concluiu que, por absoluta falta de priorização por parte de alguns dirigentes e gestores das entidades auditadas nos ciclos anteriores, não foram efetivas as determinações deste Tribunal, contidas no subitem 9.1 do Acórdão 995/2023-Plenário, no sentido de que informassem, por meio do Módulo Indícios do Sistema e-Pessoal, os resultados das

⁷⁵ A propósito, vide os acórdãos às peças 41, 88, 119, 129, 185, 210, 295, 364, 376 e 439.

apurações de irregularidades detectadas em suas folhas de pagamento em exercícios anteriores a 2023 e apresentassem os esclarecimentos pertinentes.

Assim, a referida determinação foi cumprida parcialmente, restando onze organizações com desempenho insuficiente e, entre elas, quatro com elevado risco de má-gestão, a saber: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Ministério da Saúde (MS), Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Sendo assim, adotando critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância, a AudPessoal propôs a formação de apartados, para apuração das eventuais condutas omissivas e comissivas e responsabilização dos dirigentes máximos e dos titulares do controle interno e da área de pessoal dessas quatro entidades, que poderiam ter dado causa ao descumprimento expressivo das metas estabelecidas no mencionado subitem 9.1 do Acórdão 995/2023-Plenário (descumprimento de determinação do TCU).

Em acréscimo, a equipe propôs a expedição de determinações a diversas entidades, para que passem a observar os limites de tolerância das variáveis de acompanhamento relacionadas ao estoque de indícios de irregularidades nas folhas de pagamento antigos e comunicadas no início de cada novo ciclo da Fiscalização Contínua de Folha de Pagamento, cujo efetivo cumprimento deverá ser aferido nos próximos acompanhamentos.

(...)

Da necessidade de atuação coordenada para regularização das rubricas judiciais indevidas

No que concerne ao tratamento das rubricas ilegais com pagamentos garantidos por decisão judicial, o relatório da FCP demonstra a necessidade de uma postura proativa do TCU e dos órgãos federais.

Nesse sentido, cabe determinação para que a Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos oriente as organizações integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) a buscarem a desconstituição judicial das decisões que impedem a absorção das rubricas indevidas – comando que se reveste de especial relevância, pelos motivos que passo a expor.

Primeiramente, observa-se que compete à referida Secretaria, como órgão central do Sipec, orientar quanto ao cadastramento, ao cumprimento, ao acompanhamento e ao controle de ações judiciais, em articulação com a Advocacia-Geral da União, conforme estabelece o art. 37, inciso VI, do Decreto 12.102, de 8/7/2024, c/c os arts. 4º e 7º da Portaria Normativa SGPRT/MPOG 6, de 11/10/2016.

Em segundo lugar, verifica-se a persistência de 7.055 indícios de pagamentos indevidos com fundamento em decisões judiciais, que totalizam aproximadamente R\$ 88,44 milhões anuais, situação que perdura apesar da constante atuação do TCU e de outras esferas de controle, o que demonstra a necessidade de induzir tanto ações das organizações responsáveis pelos pagamentos quanto de órgãos competentes para a desconstituição das decisões na esfera judicial.

Importante salientar que, embora cada organização seja responsável pelas atividades de gestão e execução das despesas com pessoal e benefícios, muitas delas não podem, de ofício, alterar a forma de execução das decisões judiciais para absorver as parcelas por futuros aumentos concedidos, restando-lhes buscar novo provimento judicial para não se verem compelidas a manter em folha pagamentos que não encontram respaldo na estrutura remuneratória ou nos proventos previstos em lei.

Ademais, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF) oferece sólido embasamento para essa atuação articulada, especialmente considerando que decisões proferidas em controle concentrado ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos das decisões transitadas em julgado nas relações de trato sucessivo.

Por fim, verifica-se que tais determinações não extrapolam as atividades legítimas de gestão sobre esses pagamentos há muito controvertidos em todas as instâncias, configurando, ao contrário, o exercício do poder-dever de cada organização de acionar seus órgãos de assessoria jurídica para conformar seus pagamentos em folha às disposições constitucionais, à jurisprudência do STF e às orientações emanadas do TCU.



A atuação coordenada sob orientação do órgão central do Sipep propiciará maior efetividade nas medidas de regularização, garantindo uniformidade de tratamento jurídico e economia processual, ao mesmo tempo em que respeita a autonomia técnica dos órgãos de assessoria jurídica na avaliação das estratégias mais adequadas para cada caso concreto.

Conclusões do 10º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento

(...)

Os resultados obtidos demonstram tanto avanços quanto desafios pendentes. Por um lado, foram corrigidas 1,5 mil irregularidades detectadas em 2024 e 8,5 mil de ciclos anteriores, proporcionando economia mensal de R\$ 47,5 milhões aos cofres públicos, além da regularização de 26,4 mil situações sem impacto financeiro direto mensurável. Por outro, persistem 57,6 mil indícios de irregularidades sem esclarecimentos conclusivos, dos quais 15,7 mil detectados antes de 2024, com gestão insatisfatória em 220 das 857 organizações acompanhadas.

Dentre os principais achados, destaco a manutenção de 7,05 mil rubricas judiciais, sem nenhum respaldo nas estruturas remuneratórias estabelecidas, totalizando R\$ 6,49 milhões mensais pagos indevidamente por organizações do Poder Executivo.

(...)

Em face desses achados, considero pertinentes as medidas propostas pela unidade técnica, que incluem: a declaração de ilegalidade dos pagamentos realizados com base em decisões judiciais exauridas; determinações às IFEs para absorção do VBC; correção da acumulação indevida de benefícios previdenciários; aprimoramentos nos sistemas informatizados para maior controle e transparência; e formação de processos apartados para as quatro organizações com maior risco de má gestão.

A implementação dessas medidas deverá promover o esclarecimento dos indícios pendentes, a revisão dos valores pagos indevidamente, o aumento da expectativa de controle, a priorização na apuração dos indícios e, sobretudo, a melhoria na gestão das folhas de pagamento da Administração Pública Federal.” (destaquei).

22. Como se nota, o TCU tem buscado o envolvimento dos entes públicos na resolução das pendências, visando garantir uniformidade de tratamento jurídico do tema e economia, tanto processual como financeira.
23. Em consonância com esse intento, vislumbra-se economia processual nos procedimentos da fiscalização contínua, inclusive porque os indícios de irregularidades verificados são enviados para esclarecimento via sistema (Módulo Indícios do e-Pessoal), por meio de mensagem eletrônica aos gestores, sem necessidade de envio de correspondências autônomas ao Tribunal (peça 455, p. 3-4).
24. Pondera-se, entretanto, que, diante do longo tempo decorrido desde o conhecimento do problema no pagamento indevido de rubricas judiciais, não absorvidas pelos reajustes remuneratórios⁷⁶, é preciso buscar dar tratamento célere e eficaz às ações para resolvê-lo, garantindo que ocorra o efetivo cumprimento das determinações desta Corte e economia de recursos.
25. Portanto, não obstante o arquivamento deste processo, a unidade especializada deve estar atenta à situação, propondo as medidas cabíveis se verificar, nos próximos ciclos da fiscalização contínua da folha de pagamento, mora indevida dos gestores no cumprimento das determinações deste Tribunal, como a contida no acórdão ora monitorado.

III

⁷⁶ Para ilustrar, recorda-se que, por meio do Acórdão 2.161/2005-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), o Tribunal efetuou várias determinações buscando solucionar o problema.



26. Em conclusão, tem-se que o monitoramento das medidas adotadas para cumprir as determinações do Acórdão 1.614/2019-Plenário revelou avanços significativos na regularização de pagamentos indevidos de rubricas judiciais, com destaque para a economia mensal de mais de R\$ 60 milhões aos cofres públicos.
27. Entretanto, persistem desafios relevantes, com a necessidade de absorção de rubricas judiciais ainda pendentes, especialmente em entidades como a FUB.
28. A complexidade no desenrolar das ações judiciais e a resistência de alguns gestores em priorizar a regularização da folha de pagamento evidenciam a importância de uma atuação coordenada e célere dos envolvidos, com o acompanhamento contínuo por parte do TCU.
29. Com o encerramento deste processo e a continuidade do monitoramento na fiscalização contínua da folha de pagamento, busca-se garantir maior eficácia, eficiência e economia processual, sem descuidar da necessidade de se manter a vigilância e, se for o caso, impulsionar outras providências corretivas e responsabilizações, para alcançar o cumprimento integral das determinações desta Corte e a preservação do erário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1297/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.187/2018-4.
- 1.1. Apenso: TC 004.921/2016-0, TC 016.050/2022-3, TC 011.767/2022-7, TC 013.124/2022-6, TC 013.122/2022-3, TC 040.624/2020-0 e TC 014.174/2022-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento (em Representação)
3. Responsáveis: não há
4. Unidades: Advocacia-Geral da União e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: Rudi Meira Cassel (OAB/DF 22.256), representando Aroldo Souza Andrade, Carlos Alberto Lopes, Domingos Nascimento Silva, José Vieira Leal Filho e Rubens Pereira Garcia; Evaristo Orlando Soldaini (OAB/RJ 51.077), representando Carlos Alberto de Lima Siqueira, Francisco Lima de Siqueira Júnior e Simirame Leite Soldaini; Ana Cristina Novaes Freddi (OAB/DF 08.534), representando Ioshiko Mizusaki Imoto, Maria Christina Saraiva Fortuna de Paula Souza e Maria Sueli Ferrari de Campos; Maira Benarrosh Macedo (OAB/RO 9.402), representando José Pereira Ramos; José Severino dos Santos (OAB/AC 2.336), representando Marcelino Ferreira de Azevedo Filho; Luiz Virgínio da Silva Filho (OAB/AL 9.385), representando Maria da Conceição Cardoso; José Carlos Ribeiro dos Santos (OAB/BA 19.557), representando Maria Jocélia Souza Muritiba; Luiz Antônio Muller Marques (OAB/DF 33.680) e outros, representando Milton Evangelista Dourado; Ruy de Araújo Junior (OAB/RJ 123.366), representando Neuza Barcelos da Costa; Amanda Alves de Souza (OAB/RJ 185.072), representando Valéria Aparecida Trambaioli da Rocha e Lima; e Felipe Roberto Pestana (OAB/RO 5.077) e outros, representando o Sindicato dos Servidores Públicos



Federais em Rondônia

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o monitoramento das medidas adotadas para cumprir o Acórdão 1.614/2019-Plenário, que deliberou sobre representação acerca de possíveis irregularidades no pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, a título de rubricas judiciais relacionadas a planos econômicos,

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. 169, inciso V, e 243 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar em cumprimento as determinações contidas no Acórdão 1.614/2019-Plenário;

9.2. arquivar os presentes autos, sem prejuízo da continuidade do monitoramento no âmbito da fiscalização contínua da folha de pagamentos; e

9.3. comunicar esta decisão à Advocacia-Geral da União e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1297-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 015.986/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social
Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. FATO CAPITULADO COMO CRIME. AÇÃO PENAL. CONDENAÇÃO CRIMINAL. APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO TCU

344/2022 E DO PRAZO PREVISTO NO ART. 109 DO CÓDIGO PENAL PARA CONCLUIR PELA NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INFRAÇÃO GRAVE. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra Genésio Almeida Vinente, ex-servidor da autarquia, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial 88/552.218.439-2, de titularidade de Eleonora Farias de Brito, em contrariedade à legislação aplicável.

2. Adoto, como relatório, com ajustes de forma, a última instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a concordância de suas instâncias diretivas e do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) – peças 66 a 69:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/552.218.439-2, de titularidade da segurada Eleonora Farias de Brito (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 2129/2024.*
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\$ 13.876,74, imputando responsabilidade a Genesio 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 4/8/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).*
8. *Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*



8.1. **Irregularidade 1:** concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

8.1.1. **Evidências da irregularidade:** documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

8.1.2. **Normas infringidas:** art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

8.2. **Débitos relacionados ao responsável Genesio Almeida Vinente:**

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	456,13
6/8/2012	0,87
6/9/2012	622,00
4/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	0,87
6/12/2012	622,00
8/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
4/4/2013	678,00
9/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
4/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
4/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
5/12/2013	0,87
5/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00

8.2.1. **Cofre credor:** Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Genesio 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:*

b) Genesio Almeida Vinente - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 51720/2025 – Sproc (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 51721/2025 – Sproc (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 Genesio 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 4/4/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

13.1. *Genesio 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\$ 25.445,19, 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. *A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.*
16. *Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.*
17. *No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.*
18. *Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*
19. *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	4/4/2014	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	25/4/2016	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 **dezesseis 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. *Analizando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 4/4/2014.*
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:*

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
Genesio Almeida Vinente	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)’]
	008.835/2025-0 [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)’]
	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)’]
	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)’]
	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

	<i>dinheiro, bens 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)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>007.786/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>007.795/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)']</i> <i>010.215/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2169/2024)']</i> <i>007.791/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2102/2024)']</i> <i>008.836/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do</i>

	<i>Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2105/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>009.076/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2213/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>009.037/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i>

	007.765/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)'] 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)'] 010.220/2025-9 [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)'] 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)'] 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)'] 007.736/2025-8 [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)'] 007.757/2025-5 [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)'] 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: 2096/2024)']

	no sistema: 2094/2024)'] 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)'] 015.937/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2133/2024)'] 015.938/2025-5 [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)'] 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)'] 015.940/2025-0 [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)'] 009.039/2025-2 [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)'] 009.120/2025-4 [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)'] 008.013/2025-0 [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)'] 008.009/2025-2 [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)'] 008.962/2025-1 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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

	<i>dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2175/2024)']</i> <i>008.012/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2087/2024)']</i> <i>010.940/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2241/2024)']</i> <i>010.942/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2243/2024)']</i> <i>009.231/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2142/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>008.967/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2117/2024)']</i> <i>008.998/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2195/2024)']</i> <i>009.114/2025-4 [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)']</i> <i>010.941/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2242/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>009.036/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do</i>

	<i>Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens 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)']</i> <i>010.202/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2131/2024)']</i> <i>006.155/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2136/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>008.837/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2106/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>009.034/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2164/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>010.217/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)']</i> <i>009.029/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2130/2024)']</i>

	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: 2159/2024)']

	no sistema: 2200/2024)'] 009.119/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2191/2024)'] 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)'] 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)'] 009.079/2025-4 [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)'] 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)'] 010.937/2025-0 [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)'] 008.960/2025-9 [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)'] 009.056/2025-4 [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)'] 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)'] 010.219/2025-0 [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)'] 010.199/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2118/2024)'] 010.206/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2139/2024)'] 010.203/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2135/2024)'] 009.030/2025-5 [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

	<i>dinheiro, bens 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)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>010.205/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)']</i> <i>009.115/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)']</i> <i>009.230/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2141/2024)']</i> <i>010.910/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>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)']</i> <i>009.038/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2172/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>009.073/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do</i>

	<i>Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens 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)']</i> <i>009.032/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2158/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>008.996/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2161/2024)']</i> <i>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)']</i> <i>008.995/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2160/2024)']</i> <i>009.112/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2181/2024)']</i> <i>009.111/2025-5 [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)']</i> <i>009.113/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)']</i> <i>009.064/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)']</i> <i>009.063/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2205/2024)']</i>

	009.110/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2146/2024)'] 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)'] 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)'] 008.994/2025-0 [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)'] 010.927/2025-5 [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)'] 010.209/2025-5 [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)'] 009.000/2025-9 [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)'] 010.221/2025-5 [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: 2116/2024)']



	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)'] 009.232/2025-7 [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)']

27. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Genesio 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

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-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de



Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

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 nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

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-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*
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. *Cumpra avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*
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 Genesio 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:*
- h) considerar revel o responsável Genesio Almeida Vinente, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*
- i) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, 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 Genesio 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 Genesio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	456,13
6/8/2012	0,87
6/9/2012	622,00
4/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	0,87

6/12/2012	622,00
8/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
4/4/2013	678,00
9/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
4/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
4/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
5/12/2013	0,87
5/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/2/2026: R\$ 30.327,42.

j) *aplicar ao responsável Genesio 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;*

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

l) *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;*

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

n) **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;

o) **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

p) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do § 1º do art.



62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, ex-servidor da autarquia, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial 88/552.218.439-2, de titularidade de Eleonora Farias de Brito, em contrariedade à legislação aplicável.

2. De início, importa registrar que o presente processo decorre de operação conduzida pela Polícia Federal, denominada “Operação Compensa”, que detectou irregularidades na concessão de benefícios assistenciais e de pensão por morte no âmbito da Agência da Previdência Social em Manaus-Codajás/AM (peça 8).
3. De acordo com o relatório final da comissão do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado pelo INSS, Genésio Almeida Vinente, ex-servidor, esteve envolvido na concessão irregular de 169 benefícios assistenciais e previdenciários que, no total, causaram prejuízo ao erário no valor de R\$ 5.971.746,42 (peças 8 a 11).
4. Conforme descrito nos pareceres constantes nos autos, as concessões eram realizadas sem a necessária apresentação da documentação dos beneficiários e mediante uso de certidões falsas, uma vez que os documentos não foram confirmados pelo cartório supostamente responsável pela emissão.
5. Nesse contexto, foram autuadas diversas tomadas de contas especiais para apurar as concessões irregulares de benefícios. A presente TCE trata especificamente do benefício assistencial **88/552.218.439-2**, de titularidade de **Eleonora Farias de Brito**.
6. No caso em exame, apurou-se que **a certidão de nascimento apresentada não teve a autenticidade confirmada pelo cartório**, circunstância que evidenciou a ausência de comprovação da idade mínima exigida em lei para a percepção do amparo social ao idoso. O benefício foi inserido no sistema pelo ora responsável (peça 16).
7. Após a apuração interna, o tomador de contas imputou a Genésio Almeida Vinente a responsabilidade pela concessão irregular do benefício, no valor original de **R\$ 13.876,74** (peça 47).
8. Neste Tribunal, a unidade técnica, após verificar a não ocorrência da prescrição, autorizou, por delegação de competência, a citação do responsável (peças 58 e 59). Ressaltou ainda que, embora o valor individual do débito seja inferior ao limite mínimo para constituição de TCE, fixado em R\$ 120.000,00, o somatório dos débitos apurados em outras tomadas de contas especiais relacionadas ao mesmo responsável ultrapassa esse limite. Tal entendimento está em conformidade com os arts. 6º, §§ 1º e 2º, e 29 da Instrução Normativa-TCU 98/2024, que dispõem sobre a agregação de valores para fins de constituição de tomada de contas especial.
9. Regularmente citado, o responsável não apresentou alegações de defesa nem efetuou o recolhimento do débito.
10. Após a análise final, diante da ausência de elementos capazes de afastar a ocorrência da irregularidade ou a culpabilidade do responsável, a unidade especializada propôs declarar sua revelia e julgar irregulares suas contas, com imputação de débito e aplicação de multa.

11. Além disso, por considerar grave a conduta, propôs a inabilitação de Genésio Almeida Vinente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 5 anos.
12. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) concordou com a proposta da AudTCE (peça 69).
13. Manifesto minha concordância com as análises efetuadas pela unidade especializada, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.
14. Preliminarmente, registro que consta dos autos sentença proferida pelo juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, nos autos da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, relativa aos mesmos fatos ora examinados. Na referida ação, Genésio Almeida Vinente, entre outros acusados, foi condenado pela prática dos crimes de estelionato, associação criminosa e corrupção passiva, previstos, respectivamente, nos arts. 171, § 3º, 288 e 317 do Código Penal (peça 18, pp. 55-57 e 79).
15. Desse modo, para fins de verificação da prescrição, aplica-se ao presente caso o prazo prescricional previsto na lei penal, com fundamento no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, segundo o qual, *“quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente”* (destaquei).
16. O entendimento que tem sido adotado por este Tribunal, com fundamento no Acórdão 1.714/2025-Plenário, de minha relatoria, é no sentido de que, **em caso de infrações administrativas ou financeiras também capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, considerada em abstrato, nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.**
17. Quando os mesmos fatos apurados em processo de controle externo forem recebidos mediante denúncia na esfera criminal por concurso de crimes, o prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU **será aquele previsto na lei penal para o crime de maior pena**, conforme precedentes desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.163/2024-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz).
18. No caso concreto, entre os crimes imputados ao responsável, o de corrupção passiva, previsto no art. 317 do Código Penal, possui a maior pena máxima, de doze anos de reclusão. Assim, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.
19. Considerando que o marco inicial da prescrição corresponde à data em que cessou a prática da irregularidade, no caso, **4/4/2014**, conclui-se que não se consumou a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva a cargo desta Corte.
20. Quanto ao mérito, o responsável deve ser considerado revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, conforme disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
21. Além disso, restou evidenciada nos autos a atuação irregular de Genésio Almeida Vinente na concessão indevida do benefício assistencial de titularidade de **Eleonora Farias de Brito** (peça 43, pp. 2-3). As evidências documentais e testemunhais obtidas no processo administrativo disciplinar e no processo judicial vinculam o responsável à irregularidade tratada nesta TCE.
22. O responsável confessou, perante a autoridade policial, receber valores em troca da concessão dos benefícios, entre R\$ 150,00 e R\$ 200,00, por benefício aprovado. Em juízo,



confirmou a prática e indicou que os valores poderiam chegar a R\$ 300,00 (peça 18, p. 28). Admitiu, ainda, que deferia os benefícios sem observar a tramitação regular dos pedidos, inclusive sem a prévia realização de perícia médica e de avaliação social, quando exigíveis (peça 18, p. 29).

23. Importa registrar que, em razão das irregularidades cometidas, além da condenação penal mencionada, o responsável foi punido administrativamente com a pena de demissão dos quadros do INSS, nos termos da Portaria Pres/INSS 55/2024 (peça 15).
24. Assim, diante do conjunto probatório e da ausência de elementos que indiquem boa-fé na conduta do responsável, consoante o disposto no art. 202 do Regimento Interno do TCU, as suas contas devem ser julgadas irregulares, com a correspondente imputação do débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º daquele artigo.
25. Impõe-se, ainda, a aplicação da multa estabelecida nos arts. 19 e 57 da Lei 8.443/1992. Para definição do seu valor, devem ser considerados, em especial, a natureza e a gravidade das irregularidades, a magnitude do dano causado, o grau de culpabilidade, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes do responsável, em linha com o art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).
26. Diante da alta reprovabilidade de suas ações e dos seus antecedentes, evidenciados pelo número de tomadas de contas especiais instauradas, algumas já julgadas, proponho a aplicação de multa ao responsável no valor de **R\$ 28.000,00**, equivalente a aproximadamente 100% do débito atualizado, calculado a partir da informação constante do subitem 8.2 da instrução reproduzida no relatório precedente.
27. Além disso, ante a gravidade do aqui relatado e em linha com decisões anteriores deste Tribunal em relação ao mesmo responsável (Acórdãos 2.307/2025-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler, e 2.753/2025-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes, por exemplo), este deve ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de cinco anos, considerando a multiplicidade de fraudes praticadas.
28. A jurisprudência dessa Corte é farta no sentido de que não há impeditivo à aplicação de múltiplas sanções de inabilitação, haja vista que o limite cumulativo a ser observado é o do cumprimento da pena, e não o da sua imputação em distintos processos pelo TCU, nos termos dos Acórdãos 1.704/2017 (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) e 930/2016 (relator: Ministro Vital do Rêgo), ambos do Plenário, entre outros.

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 19 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1298/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.986/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20)
4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social



5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em virtude da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial 88/552.218.439-2, de titularidade da segurada Eleonora Farias de Brito, sem a 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 e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “d” e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar Genésio Almeida Vinente revel, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	456,13
6/8/2012	0,87
6/9/2012	622,00
4/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	0,87
6/12/2012	622,00
8/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
4/4/2013	678,00
9/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
4/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
4/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
5/12/2013	0,87
5/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00



4/4/2014	724,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente multa no valor de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais), 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, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

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

9.6. fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, 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;

9.7. alertar ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, fazendo-se referência, no último caso, à tramitação da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1298-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 004.163/2025-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social

Responsáveis: Elenir Guilherme Rubio (196.315.798-24); Paulo Cesar Rodrigues (594.910.358-00)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA POR ATOS PRATICADOS NO ÂMBITO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD). CITAÇÃO. REVELIA. DANO AO ERÁRIO. EXISTÊNCIA DE AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TRANSITADA EM JULGADO. IDENTIDADE DE FATOS, OBJETO E DÉBITO. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, ECONOMIA PROCESSUAL E SEGURANÇA JURÍDICA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, SEM IMPUTAÇÃO DE OUTRAS SANÇÕES.

1. Atos praticados no âmbito de processo administrativo disciplinar (PAD) interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano investigado pelo Tribunal, por constituírem atos inequívocos de apuração. Não se encontra prevista, entre as exceções do art. 6º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022, regra que exclua processos disciplinares, como PADs e sindicâncias funcionais, da regra geral do art. 6º, *caput*, da referida resolução (Acórdão 289/2026-Plenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

2. A existência de decisão judicial condenatória transitada em julgado que verse sobre idênticos fatos, objeto e débito torna prescindível nova condenação em tomada de contas especial. Estando a pretensão ressarcitória amparada por título executivo judicial definitivo, esvazia-se o interesse de agir na esfera administrativa, porquanto a manutenção de instâncias paralelas afronta os princípios da eficiência e da economia processual. Evita-se, desse modo, o dispêndio desnecessário de recursos públicos e a sobreposição de esforços estatais sem utilidade prática adicional. Fica mantido, contudo, o juízo acerca do mérito das contas, tendo em vista seu caráter declaratório (Acórdão 888/2026-Plenário, da minha relatoria).

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 64-66):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 41/166.005.953-1, de titularidade da segurada Elenir Guilherme Rubio (peça 37, p. 2), sem os critérios*

estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

2. *Em 7/12/2024, 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 1795/2024.*
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 aposentadoria, com atendimento sem senhas e fora do agendamento, concessões em períodos de férias, inserção de períodos de atividade rural/segurado especial sem a devida comprovação, atendimento fora das dependências do INSS e a cobrança e recebimento de valores para a concessão dos benefícios.
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 37), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 21.164,51, imputando responsabilidade a Paulo Cesar Rodrigues, Chefe do Setor de Benefícios, no período de 27/3/2015 a 20/3/2017, na condição de gestor dos recursos e Elenir Guilherme Rubio, na condição de beneficiária.*
6. *Em 15/2/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 41), 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 42 e 43).*
7. *Em 11/3/2025, 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 44).*
8. *Na instrução inicial (peça 48), 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 previdenciário de aposentadoria, com atendimento sem senhas e fora do agendamento, concessões em períodos de férias, inserção de períodos de atividade rural/segurado especial sem a devida comprovação, atendimento fora das dependências do INSS e a cobrança e recebimento de valores para a concessão dos benefícios.*
 - 8.1.1. *Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6 e 10.*
 - 8.1.2. *Normas infringidas: artigos 11, 48, 142 e 143 da Lei 8.213/1991; artigo 116, inciso II e artigo 117, inciso IX, ambos da Lei nº 8.112/90 e artigo 132, inciso IV, também da Lei nº 8.112/90, combinado com o artigo 11 da Lei nº 8.429/92.*
- 8.2. *Débitos relacionados aos responsáveis Elenir Guilherme Rubio e Paulo Cesar Rodrigues:*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>5/11/2015</i>	<i>788,00</i>
<i>31/8/2016</i>	<i>440,00</i>
<i>29/3/2017</i>	<i>937,00</i>
<i>1/3/2017</i>	<i>937,00</i>
<i>29/2/2016</i>	<i>880,00</i>
<i>7/12/2015</i>	<i>229,83</i>
<i>6/6/2016</i>	<i>880,00</i>



21/8/2015	788,00
1/12/2016	440,00
31/8/2016	880,00
29/1/2016	880,00
1/7/2016	880,00
27/10/2015	0,17
1/12/2016	880,00
29/12/2015	788,00
30/1/2017	937,00
2/5/2016	880,00
7/12/2015	0,34
1/12/2016	0,34
21/8/2015	788,00
28/7/2016	880,00
7/12/2015	788,00
27/10/2015	229,83
29/12/2016	880,00
1/4/2016	880,00
3/9/2015	788,00
29/9/2016	880,00
27/10/2015	788,00
28/4/2017	937,00
31/10/2016	880,00

8.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

8.2.2. **Responsável:** Paulo Cesar Rodrigues.

8.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de aposentadoria, com atendimento sem senhas e fora do agendamento; em períodos de férias, com inserção de períodos de atividade rural/segurado especial sem a devida comprovação, atendimento fora das dependências do INSS e a cobrança e recebimento de valores para a concessão dos benefícios.

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.*

8.2.3. **Responsável:** Elenir Guilherme Rubio.

8.2.3.1. **Conduta:** beneficiar-se do recebimento indevido de benefício previdenciário concedido de forma irregular.

8.2.3.2. *Nexo de causalidade: o recebimento indevido de benefício previdenciário concedido indevidamente gerou prejuízo ao erário.*

8.2.3.3. *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, não concorrer para a concessão indevida de benefício previdenciário e devolver os recursos recebidos indevidamente.

8.2.3.4. *Encaminhamento: citação.*

9. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 49), foi efetuada citação dos responsáveis, nos moldes adiante:*

a) *Paulo Cesar Rodrigues - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

Comunicação: Ofício 22815/2025 – Sproc (peça 52)

Data da Expedição: 4/7/2025

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 54)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 51).

Comunicação: Ofício 39927/2025 – Sproc (peça 57)

Data da Expedição: 24/9/2025

Data da Ciência: **não houve** (Número inexistente) (peças 59 e 58)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 56).

Comunicação: Edital 0953/2025 – Sproc (peça 61)

Data da Publicação: 18/12/2025 (peça 62)

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

b) *Elenir Guilherme Rubio - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:*

Comunicação: Ofício 22814/2025 – Sproc (peça 53)

Data da Expedição: 4/7/2025

Data da Ciência: **10/7/2025** (peça 55)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 50).

Fim do prazo para a defesa: 25/7/2025

10. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 63), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

11. *Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio permaneceram silentes, devendo ser considerados reveis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

12. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 28/4/2017, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

12.1. *Paulo Cesar Rodrigues, por meio do ofício acostado à peça 26, recebido em 8/10/2024, conforme AR (peça 28).*



- 12.2. *Elenir Guilherme Rubio, por meio do ofício acostado à peça 27, recebido em 8/10/2024, conforme AR (peça 29).*

Valor de Constituição da TCE

13. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 31.082,73, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1790/2024, 1793/2024, 1794/2024, 1796/2024, 1797/2024, 1798/2024, 1799/2024, 1800/2024, 1802/2024 e 1801/2024, 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

14. *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.*
15. *Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.*
16. *No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.*
17. *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).*
18. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
0	28/4/2017	Data da concessão do último débito irregular (peça 36, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional de Paulo César Rodrigues
1	26/2/2021	Notificação (peça 4, p. 4)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	6/6/2022	Parecer (peça 7)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
3	12/9/2024	Determinação de instauração da TCE (peça 1)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
4	26/11/2024	Relatório de TCE (peça 37)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente

19. *Analizando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.*
20. *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

21. *Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:*

Responsável	Processo
Paulo Cesar Rodrigues	004.166/2025-6 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1796/2024)]
	004.171/2025-0 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1799/2024)]
	004.175/2025-5 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1802/2024)]
	004.174/2025-9 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1801/2024)]
	004.160/2025-8 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1790/2024)]
	004.167/2025-2 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1797/2024)]
	004.169/2025-5 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1798/2024)]
	004.173/2025-2 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1800/2024)]



	004.161/2025-4 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1793/2024)'] 004.162/2025-0 [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, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1794/2024)']

22. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

23. *Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção HISTÓRICO, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado 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.*
24. *No caso vertente, a citação de cada um dos responsáveis (Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de dados da Receita custodiada pelo TCU (peça 50), buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach - peças 51, 56 e 60) e das bases de dados do próprio TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada apenas para a responsável Elenir Guilherme Rubio (peças 53 e 55). A entrega dos ofícios endereçados a Paulo Cesar Rodrigues não ficou comprovada (peças 52, 54, 57, 58 e 59), razão pela qual promoveu-se a notificação por edital publicado no Diário Oficial da União (peças 61 e 62)*
25. *Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar os responsáveis, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4.851/2017 TCU 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).*
26. *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.*
27. *Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram 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'.*
28. *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.*
29. *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.

30. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*
31. *Dessa forma, os responsáveis Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

32. *Cumpra avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*
33. *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 dos responsáveis 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:

34. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que os responsáveis Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instados a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*
35. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*
36. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, 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.*
37. *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 47.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*
- q) considerar revéis os responsáveis Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*
- r) 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 dos responsáveis Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir*



especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do 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 à responsável Elenir Guilherme Rubio (CPF: 196.315.798-24) em solidariedade com Paulo Cesar Rodrigues:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/11/2015	788,00
31/8/2016	440,00
29/3/2017	937,00
1/3/2017	937,00
29/2/2016	880,00
7/12/2015	229,83
6/6/2016	880,00
21/8/2015	788,00
1/12/2016	440,00
31/8/2016	880,00
29/1/2016	880,00
1/7/2016	880,00
27/10/2015	0,17
1/12/2016	880,00
29/12/2015	788,00
30/1/2017	937,00
2/5/2016	880,00
7/12/2015	0,34
1/12/2016	0,34
21/8/2015	788,00
28/7/2016	880,00
7/12/2015	788,00
27/10/2015	229,83
29/12/2016	880,00
1/4/2016	880,00
3/9/2015	788,00
29/9/2016	880,00
27/10/2015	788,00
28/4/2017	937,00



31/10/2016	880,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/2/2026: R\$ 39.243,53.

s) aplicar *individualmente* aos responsáveis Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, 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;;

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

u) 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 os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

v) **considerar** grave a infração cometida por Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

w) **aplicar** a Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, 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;

x) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e aos responsáveis 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 informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

2. Transcrevo, a seguir, parecer elaborado pelo Ministério Público junto ao TCU, da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 67):

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 41/166.005.953-1, de titularidade da segurada Elenir Guilherme Rubio (peça 37, p. 2), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

A AudTCE propõe no essencial:

- a) considerar revéis os responsáveis, 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 dos responsáveis Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias indicadas na instrução;



- c) aplicar individualmente aos responsáveis Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Manifestamos nossa divergência com o encaminhamento proposto, em face de ter se operado, ao nosso ver, a prescrição no âmbito do TCU.

O assunto recebeu o seguinte exame na instrução (grifos acrescidos):

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
0	28/4/2017	Data da concessão do último débito irregular (peça 36, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional de Paulo César Rodrigues
1	26/2/2021	Notificação (peça 4, p. 4)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	6/6/2022	Parecer (peça 7)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
3	12/9/2024	Determinação de instauração da TCE (peça 1)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
4	26/11/2024	Relatório de TCE (peça 37)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente

19. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

20. 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.

Consoante anota a instrução, o termo inicial se deu em 28/4/2017, data da concessão do último débito irregular (peça 36, p. 2), no que estamos de acordo.

Quanto ao primeiro marco interruptivo da prescrição, segundo a tabela elaborada pela AudTCE, seria a 'notificação (peça 4, p. 4)'. Ao examinar o documento, observamos que tal ato se deu estritamente no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar instaurado contra os responsáveis.

O segundo evento interruptivo que figura na tabela é o parecer à peça 7, também exarado no âmbito do referido procedimento. A determinação de instauração de TCE só veio a ocorrer em 12/9/2024, mais de sete anos após o termo inicial.

Temos o entendimento de que a Sindicância/PAD e a Tomada de Contas Especial são procedimentos com objetivos distintos, com diferentes disciplinas, instituídos por normas regentes próprias de cada procedimento. As providências de apuração adotadas na Sindicância e no PAD são voltadas para a



responsabilização disciplinar, não nos parecendo adequado utilizar os atos ali praticados como eventos interruptivos para outro processo, com outro objetivo e outra disciplina normativa, como a tomada de contas especial.

Nessa linha trafega a inteligência do o § 2º do art. 6º da Resolução/TCU nº 344/2022, com a redação dada pela Resolução/TCU nº 367/2024:

Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.

Considerando que uma sindicância ou um PAD não se encontra na linha de desdobramento causal de apuração de débito da TCE, considera-se pertinente a exclusão desse tipo de evento como marco interruptivo da prescrição.

Registramos precedente no TCU nesta linha de pensar, nos termos do enunciado constante do repositório da Jurisprudência Seleccionada do Tribunal:

Atos praticados no âmbito de processo administrativo disciplinar (PAD) não interrompem o curso do prazo prescricional da pretensão ressarcitória do TCU, pois visam à apuração de responsabilidade funcional, e não se confundem com os atos de apuração inequívoca de débito para fins de ressarcimento. (Acórdão 6782/2025-Segunda Câmara)

Todavia, reconhecemos que há precedentes na Corte que sustentam entendimento em sentido divergente:

Atos praticados no âmbito de processo administrativo disciplinar (PAD) interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano investigado pelo Tribunal, por constituírem atos inequívocos de apuração. Não se encontra prevista, entre as exceções do art. 6º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022, regra que exclua processos disciplinares, como PADs e sindicâncias funcionais, da regra geral do art. 6º, caput, da referida resolução. (Acórdão 289/2026-Plenário e Acórdão 2915/2025-Plenário).

Relatório de sindicância instaurada para a responsabilização disciplinar do agente constitui ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022), interrompendo o curso do prazo prescricional no âmbito do TCU. Não se exige que o ato de apuração pela Administração possua a mesma natureza ou finalidade da pretensão ressarcitória do Tribunal, mas somente que se demonstre inequívoca atuação estatal na elucidação dos fatos geradores do dano em apuração. (Acórdão 7612/2025-Primeira Câmara)

Como somos adeptos à corrente que defende a não eficácia interruptiva de tais atos em relação ao processo de Controle Externo, opinamos no sentido de que o TCU reconheça a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, archive o presente processo, nos termos dos arts. 1º, 8º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, do art. 1º da Lei 9.873/99 e do art. 169, III, do RI/TCU

É a manifestação deste representante do Ministério Público junto ao TCU.”

É o relatório.

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Paulo Cesar Rodrigues, então Chefe do Setor de Benefícios, e de Elenir Guilherme Rubio, na condição de beneficiária, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/166.005.953-1, sem os critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742/93, com prejuízo histórico ao erário da ordem de R\$ 21.164,51.

2. Regularmente citados, os responsáveis permaneceram silentes, configurando a sua revelia nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. A unidade técnica concluiu pela irregularidade das contas, com imputação de débito solidário e aplicação de multa, propondo ainda a inabilitação dos responsáveis com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, diante da gravidade das condutas dolosas apuradas.

3. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, divergiu da proposta da unidade instrutiva exclusivamente quanto à questão da prescrição. Em síntese, sustentou que os atos praticados no âmbito do processo administrativo disciplinar (PAD) instaurado pelo INSS em desfavor dos responsáveis não configurariam causas interruptivas da prescrição nos processos desta Corte, por entender que o PAD não se encontra “na linha de desdobramento causal de apuração de débito da TCE”. A partir dessa premissa, concluiu que, excluídos os atos do PAD da linha de marcos interruptivos, teria transcorrido o prazo quinquenal em relação a ambos os responsáveis, impondo-se o arquivamento do processo.

4. Com as devidas vênias, divirjo de ambas as propostas, pelas razões que passo a expor.

5. A controvérsia entre unidade e MPTCU cinge-se à correta interpretação do art. 6º da Resolução-TCU 344/2022, que dispõe:

“Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.”

§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.”

6. A interpretação desse dispositivo foi objeto de amplo e qualificado debate no Plenário desta Corte, que resultou no Acórdão 289/2026-Plenário (Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), deliberação que consolidou a jurisprudência no sentido da **comunicabilidade condicionada** dos marcos interruptivos da prescrição entre processos distintos. Nos termos da tese sufragada pela maioria, o elemento fático, e não a espécie processual, é o elo determinante que vincula a ação comissiva da Administração a determinada irregularidade, configurando o ato inequívoco de apuração. Não se encontra prevista, dentre as exceções do § 2º do art. 6º da Resolução-TCU 344/2022, regra que exclua processos disciplinares, como PADs e sindicâncias funcionais, da regra geral do *caput* do art. 6º.

7. A lógica da norma, como assentado naquele precedente, preconiza que apurações praticadas no âmbito de PAD colaboram para a interrupção do prazo prescricional, desde que o processo conduzido pelo jurisdicionado verse sobre fato coincidente ou conexo com o da TCE. Ignorar os atos do PAD para fins de contagem prescricional significaria desconsiderar atuação estatal concreta e diligente, contrariando a própria *ratio decidendi* do instituto da prescrição tal qual fixada pelo



Supremo Tribunal Federal no Tema 899 do RE 636.886, que teve por propósito sancionar a inércia do Poder Público, e não criar obstáculos à recomposição dos cofres públicos quando o Estado age.

8. No caso concreto, essa identidade fática entre o PAD e a TCE é incontroversa. Os fatos apurados no PAD abarcam a concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/166.005.953-1, concedido por Paulo Cesar Rodrigues. Nesse sentido, os fatos subjacentes, a modalidade da conduta e o responsável são coincidentes com os apurados no PAD – que tem por escopo um universo bem maior de fraudes –, preenchendo o requisito material exigido pelo art. 6º da Resolução-TCU 344/2022 para a comunicabilidade dos marcos interruptivos da prescrição.

9. Passando à análise concreta dos marcos interruptivos, verifico que o termo inicial da contagem do prazo prescricional teve como referência a data de concessão do último débito irregular, em 28/4/2017 (art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022). A partir daí, considerando-se os atos praticados no âmbito do PAD – notificação de 26/2/2021 e parecer de 6/6/2022 –, acrescidos da determinação de instauração da TCE (12/9/2024) e do Relatório de TCE (26/11/2024), conclui-se que em nenhum momento transcorreu o prazo quinquenal entre eventos processuais capaz de configurar a prescrição ordinária, tampouco o triênio apto a evidenciar a prescrição intercorrente. A prescrição, portanto, não ocorreu.

10. No mérito, entretanto, compreendo que não cabe a imputação de quaisquer sanções aos responsáveis, pelas mesmas razões expostas no Acórdão 888/2026-Plenário, da minha relatoria. Para explicar o caminho até essa conclusão, inicio traçando um histórico detalhado do caso.

11. Este processo decorre de apuração administrativa realizada pelo INSS, que identificou irregularidades em benefícios concedidos pelo então servidor Paulo Cesar Rodrigues, no período de 2010 a 2017.

12. Consoante o relatório final da comissão do processo administrativo disciplinar (PAD) instaurado no âmbito da autarquia, apurou-se que o ex-servidor, quando em atividade, autorizava benefícios sem a documentação necessária para comprovação de atividade rural, realizava atendimentos externos às dependências do INSS e inseria períodos fictícios de trabalho rural com o objetivo de alcançar carência ou tempo contributivo. Verificou-se ainda a cobrança de valores pela intermediação dos serviços, auferindo vantagens indevidas para si ou para terceiros (peça 6).

13. No âmbito do PAD, diversas testemunhas afirmaram ter mantido contato com o indiciado fora das instalações do INSS e declararam não ter comparecido à agência para requerer o benefício, conforme orientado pelo ex-servidor. Relataram, ademais, que efetuaram pagamentos diretamente a ele para obtenção das concessões.

14. Segundo o Parecer Técnico à peça 7, elaborado pela Corregedoria-Geral do INSS, foram identificadas irregularidades na concessão de 28 benefícios previdenciários, resultando em lesão aos cofres públicos no montante de R\$ 806.226,17, em valores históricos.

15. No âmbito do Tribunal de Contas da União, foram autuadas diversas tomadas de contas especiais em razão das concessões irregulares de benefícios associadas à atuação do referido servidor. A presente TCE restringe-se ao benefício previdenciário NB 41/166.005.953-1, de titularidade de Elenir Guilherme Rubio, na condição de beneficiária.

16. A unidade técnica, após citar os responsáveis e estes permanecerem silentes, propôs condená-los em débito, aplicar-lhes multa e inabilitá-los.

17. No que concerne à beneficiária **Elenir Guilherme Rubio**, compreendo que deve ser excluída do rol de responsáveis, pois em diversos outros casos similares, a exemplo dos acórdãos 805/2026-Plenário e 887/2026-Plenário, ambos da minha relatoria, o beneficiário de fraude relativa a concessão irregular de benefício previdenciário nem sequer foi citado, muito menos punido. Não há

qualquer elemento fático nestes autos que difiram dos mencionados julgados, havendo inclusive caso protagonizado pelo mesmo fraudador – Paulo Cesar Rodrigues –, no qual o beneficiário não figura no rol de responsáveis (Acórdão 888/2026-Plenário, da minha relatoria).

18. No que concerne a Paulo Cesar Rodrigues, consta dos autos que foi condenado na Ação Civil de Improbidade Administrativa 5001228-88.2023.4.03.6113, ajuizada na 3ª Vara Federal de Franca/SP, com trânsito em julgado já ocorrido em 4/7/2024 (peças 11 e 12).

19. O processo judicial versa sobre os mesmos fatos e valores discutidos nesta TCE: a concessão irregular de 28 benefícios previdenciários e, também, sobre o benefício NB 41/166.005.953-1, de titularidade de Elenir Guilherme Rubio.

20. Na decisão judicial, reafirmam-se as constatações do PAD, de que a partir do início da década de 2010, o réu utilizou o cargo no INSS para captar pessoas interessadas em aposentadoria, especialmente na cidade de Guará/SP. Apresentava-se como advogado e recebia pagamentos para viabilizar benefícios previdenciários à margem dos trâmites legais.

21. As concessões eram efetivadas sem documentação adequada, mediante inserção de períodos de trabalho rural sem comprovação idônea. Muitos beneficiários não se enquadravam como segurados especiais. O procedimento evidenciou inobservância das formalidades legais, com captação de clientes, cobrança indevida e manipulação do sistema de benefícios. Concluiu-se, assim, que as condutas caracterizaram dolo, e não mero erro ou negligência.

22. Sobre o benefício objeto deste processo, a decisão judicial assim dispõe:

“BENEFÍCIO Nº 41/166.005.953-1 - ELENIR GUILHERME RUBIO — Sob o mesmo proceder, a comissão disciplinar levantou que o réu inseriu no sistema períodos de trabalho em regime de economia familiar, sem qualquer prova colhida. A beneficiária tinha um vínculo urbano, assim como seu marido, de modo que o casal não poderia trabalhar a terra em regime de economia familiar. Mesmo assim, o réu inseriu cerca de 15 anos de trabalho como segurada especial, o que possibilitou a concessão e pagamento fraudulentos de benefício de 2015 a 2017, no total de R\$22.142,69.”

23. Assim, tendo por base esta e as demais concessões irregulares, na sentença, o juízo apontou a ocorrência de enriquecimento ilícito e dano ao erário, condenando o responsável à perda dos valores acrescidos ilicitamente, ao pagamento de multa civil, à suspensão dos direitos políticos e à proibição de contratar com o Poder Público, além da perda do cargo público, nos seguintes termos:

“Julgo procedentes os pedidos para condenar o réu a:

[a] Ressarcir o dano de R\$ 805.222,28 (em 1/12/2017) e R\$ 178.884,18 (em 21/11/2023), sob os consectários do item 4.3 do manual de cálculos, desde suas respectivas datas-bases;

[b] Perda dos valores acrescidos ilicitamente (R\$ 25.500,00), sob os consectários do item 4.2 do manual de cálculos, desde a data desta;

[c] Pagar multa civil no valor de R\$ 1.035.106,46 (valor do dano e R\$ 51.000,00), sob os consectários do item 4.2 do manual de cálculos, desde a data desta;

[d] Suspensão dos direitos políticos por 17 anos;

[e] Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 15 anos;

[f] Perda da função/cargo público em que cometida a improbidade.” (peça 12, p. 5).

24. Na decisão há, ainda, referência ao trâmite de ações penais em desfavor de Paulo Cesar Rodrigues, sem mais detalhes, inexistindo informações adicionais nos presentes autos de TCE. De igual modo, em pesquisa, não identifiquei esses processos penais. Por outro lado, verifiquei que o

responsável consta do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) da Controladoria-Geral da União, como impedido de contratar com a administração pública até 4/7/2038.

25. Há, portanto, **identidade material** entre a mencionada ação de improbidade administrativa e este processo de tomada de contas especial, sendo inclusive o processo judicial mais amplo e provavelmente abrangendo o conteúdo de outras TCE autuadas nesta Corte de Contas. Naqueles autos judiciais, já está constituído **título executivo** abrangendo os mesmos débitos ora discutidos.

26. Embora as instâncias administrativa e judicial sejam independentes, o ordenamento jurídico visa evitar decisões conflitantes. A existência de título judicial condenatório sobre o mesmo objeto torna a constituição de novo título executivo administrativo, por meio de acórdão do TCU, medida redundante, desnecessária e contrária ao princípio da eficiência administrativa.

27. Com efeito, o **interesse processual de agir** – previsto nos arts. 17 e 485, VI, do Código de Processo Civil – está amparado no binômio necessidade e utilidade. Se o Estado já dispõe de título executivo judicial referente aos mesmos fatos e valores, nova condenação em TCE está destituída de utilidade prática, por não agregar efetivo ganho ao interesse público.

28. A ideia de interesse de agir, também chamado de interesse processual, está intimamente associada à utilidade da prestação jurisdicional que se pretende obter com a movimentação da máquina pública⁷⁷. O interesse de agir reside na necessidade de obtenção da tutela jurisdicional reclamada, o que não está presente neste caso.

29. Mesmo as demais medidas condenatórias eventualmente passíveis de adoção por este Tribunal – como a aplicação de multa e a inabilitação para o exercício de cargo na Administração Pública – já estão substancialmente contempladas na decisão judicial mencionada, em razão das condenações ao pagamento de multa civil no valor de R\$ 1.035.106,46, à suspensão dos direitos políticos por dezessete anos, à proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de quinze anos e à perda da função ou cargo público.

30. Assim, a existência de decisão judicial condenatória transitada em julgado, versando sobre idêntico objeto, fatos e débito, torna prescindível a aplicação de sanções nesta tomada de contas especial, evitando-se duplicidade de títulos executivos e dispêndio de recursos públicos, em observância aos princípios da eficiência e da economia processual.

31. Ante essas circunstâncias, este caso poderia até se amoldar à hipótese de arquivamento prevista no art. 212 do Regimento Interno do TCU, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, por ausência de interesse de agir, uma vez que a prestação jurisdicional a ser proferida pelo TCU já está satisfeita por decisão na esfera judicial.

32. Não obstante, em atenção à jurisprudência desta Corte de Contas, opto por julgar irregulares as contas de Paulo Cesar Rodrigues, como fiz no já referido Acórdão 888/2026-Plenário, da minha relatoria.

33. A jurisprudência deste Tribunal é uníssona em afirmar que o julgamento das contas pelo TCU tem natureza essencialmente declaratória, limitando-se a afirmar a regularidade ou não dos elementos constitutivos das contas analisadas. Não se trata de uma atuação persecutória do Estado, nem de uma sanção direta ao responsável que tem as contas analisadas. São nesse sentido os seguintes precedentes: Acórdão 1.483/2022-Plenário (de minha relatoria), Acórdão 376/2017-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), Acórdão 916/2023-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), Acórdão 1.726/2021-1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler).

⁷⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. Salvador: JusPodivm, 2026, p. 87.



34. Deixo, contudo, pelos motivos expostos, de imputar ao responsável quaisquer sanções, haja vista que tais condenações já estão abarcadas pela decisão judicial transitada em julgado, no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa 5001228-88.2023.4.03.6113, ajuizada na 3ª Vara Federal de Franca/SP.

Ante o exposto, acolhendo na íntegra os fundamentos apresentados pela unidade técnica, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1299/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.163/2025-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Elenir Guilherme Rubio (196.315.798-24); Paulo Cesar Rodrigues (594.910.358-00)
4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/166.005.953-1, sem a 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, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “d” e § 3º; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, inciso IV, § 7º; e 214, inciso III, do Regimento Interno e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. considerar Paulo Cesar Rodrigues e Elenir Guilherme Rubio revéis, excluindo-se a última responsável da relação processual e dando-se prosseguimento ao processo;
- 9.2. julgar irregulares as contas de Paulo César Rodrigues; e
- 9.3. comunicar esta deliberação aos responsáveis, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Procuradoria da República em São Paulo e à 3ª Vara Federal de Franca/SP da Justiça Federal da 3ª Região.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1299-17/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral